



THE ROBERT SCHUMAN CENTRE

FABIEN JOBARD

Drogue et délinquance :
quelles politiques publiques
souhaitables ?

POLICY
PAPER

99/5

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

European University Institute



3 0001 0037 9143 3



Policy Paper

99/5

WP 320
EUR



The Policy Papers Series

The Robert Schuman Centre's Policy Paper Series adds a further dimension to its existing publications which include the Jean Monnet Chair Papers and the Working Papers. This series aims to disseminate the views of a person or a group on a particular policy matter, specifically in the field of European integration.

The European University Institute and the Robert Schuman Centre are not responsible for the proposals and opinions expressed by the author(s).

The aim of the Robert Schuman Centre is to contribute to the public debate by offering views and opinions on general matters of general interest.

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

ROBERT SCHUMAN CENTRE

Drogue et délinquance : quelles politiques publiques souhaitables ?

Fabien JOBARD

Centre Marc Bloch (URA-CNRS, Berlin)

Centre d'études des relations internationales (FNSP-CNRS, Paris)

Policy Papers, RSC No. 99/5

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

© Fabien Jobard
Printed in Italy in September 1999
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

L'idée selon laquelle la drogue et la délinquance, petite ou grande, auraient parti lié constitue l'une des vérités les mieux partagées au sein des opinions publiques et, sans aucun doute également, des décideurs politiques européens. Pourtant, envisager la drogue et la délinquance dans une relation de causalité, plus ou moins élaborée, bute d'emblée sur un problème d'identification des termes du débat. Dans tous les pays de l'Union, en effet, la détention et le commerce des drogues constituent un délit pénalement réprimé¹. Avant même d'établir le sens d'éventuels liens de causalité, avant même de comprendre les logiques qui sous-tendent de possibles covariations, l'incertitude touche d'abord les ordres de grandeur les plus sommaires. Combien se droguent, consomment à titre exceptionnel ou sont dépendants des produits ? Combien parmi eux commettent des infractions ? Quels sont les profils des activités délinquantes ? Seraient-elles les mêmes, commises par les mêmes personnes, si celles-ci ne consommaient pas de produits illicites ?

Pourtant, les certitudes apparentes sur ces questions donnent de la voix pour expliquer, ici, que "la drogue est à l'origine de la moitié des délits"², là que "30 à 50% des vols d'autoradios, des cambriolages, des vols à l'arrachée et des vols à main armée commis dans les pharmacies sont le fait des toxicomanes"³, ailleurs enfin que "86% des délits enregistrés en 1990 étaient associés à la drogue"⁴. En écho à ces estimations peu contrôlées, sans doute invérifiables, une vue lointaine des politiques européennes consacrées à la lutte contre la toxicomanie et ses effets nourrit l'idée d'une forte politisation des débats, et de l'impossibilité conséquente de disposer d'un stock d'informations et de connaissances fiable. Les différends franco-néerlandais en témoignent, qui mettent en avant des acteurs politiques de premier plan se disputant chacun la capacité à disposer des seules données probantes et des politiques publiques les plus efficaces⁵.

¹ On peut consulter, en matière de dispositifs législatifs de lutte contre les drogues et la toxicomanie la synthèse de Leroy, B., "Les législations européennes face à la demande en 1993. Évolution récente et étude comparative", Programme des Nations Unies pour le Contrôle International des Drogues, 1994 et Cesoni, M.-L., "Health or Public Order? The Problem of Objectives in National Drug Legislations" in Estievenart, G. (eds) *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*, Florence/Dordrecht, IUE/Martinus Nijhoff, 1995.

² Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur français (1993-95), *Le Monde*, 16 avril 1993.

³ M. Valat, magistrat, discours de rentrée au Tribunal de Paris, janvier 1993.

⁴ Rapport d'enquête du Parlement européen, 23 avril 1992, cité dans *Le Monde des débats*, novembre 1993.

⁵ Les différends portent, par exemple, sur l'estimation des morts par surdose aux Pays Bas, ou bien sur la capacité des appareils d'observation à relever le nombre "véritable" de consommateurs d'héroïne, nombre qui attesterait de la validité de la fameuse "théorie de l'escalade". Les questions de méthode d'évaluation des politiques publiques de lutte contre la drogue et la toxicomanie étaient ainsi au cœur du dernier rebondissement des relations franco-néerlandaises sur la drogue, l'annulation par la France d'un sommet Allemagne-France-Pays Bas prévu le 7 mars 1997 à La Haye. Quelques études comparées peuvent cependant être

Le spectacle de ces oppositions tranchées est pourtant trompeur. D'une part, les institutions de l'Union européenne et les gouvernements nationaux multiplient les prises de décision communes sur tout un ensemble de volets de la lutte contre la drogue (trafic, toxicomanie, blanchiment). Les politiques de réduction de l'offre de drogue sur un territoire (renforcement des contrôles aux frontières extérieures, lutte contre les trafics par conteneur, création d'unités opérationnelles transnationales, échanges d'officiers de liaison, coopération internationale en matière de livraisons contrôlées, etc.), les nouvelles dispositions européennes en matière de blanchiment des revenus illicites, les politiques de formation commune des polices nationales, les efforts d'harmonisation sont en cours et se poursuivent, à l'écart des positions publiques parfois spectaculaires⁶. Ensuite, l'observateur attentif devine sans peine, au-delà de ces conflits médiatiques, la mise en place d'un faisceau de normes communes d'action, dont la genèse échappe souvent aux Etats nationaux mais qui structure finalement leur action. Par exemple, la politique de contrôle aux frontières est aujourd'hui travaillée en profondeur par les officiers de liaison qui, à l'échelle européenne, favorisent l'unification des conceptions, des savoir-faire et des objectifs des politiques de contrôle des flux illicites, sans que les décideurs nationaux aient pris la mesure exacte de ce qu'entraînent ces convergences⁷. Enfin, et surtout, l'observation gagne, en matière de toxicomanie et de drogues, à changer radicalement d'échelle. Tout un ensemble de politiques sont menées nationalement, mais également à des niveaux locaux de conception et de mise en oeuvre, qui montrent les convergences surprenantes entre les diagnostics, les normes pratiques et les solutions dégagées par les intervenants publics et associatifs.

Ces convergences méritent d'être détaillées à deux titres. Elles montrent d'une part que des connaissances empiriques valides sont disponibles sur ces problèmes, notamment lorsqu'elles procèdent de l'observation minutieuse de situations locales. Elles permettent ensuite de comprendre comment des politiques pertinentes se construisent, qui mettent en avant la nécessité de repenser, en matière de drogue, le partage manichéen et inefficace entre

consultées, notamment Reuband, K.-H., "Drug Use and Drug Policy in Western Europe. Epidemiological Findings in a Comparative Perspective", *European Addiction Research*, 1, 1995, 32-41.

⁶ Voir le bilan des dispositions européennes communes, in Conseil européen, CARDROGUE 32, 13 juin 1996 et les bilans annuels des mesures de coopération ou d'harmonisation, dans les rapports de l'Observatoire européen des drogues et de la toxicomanie.

⁷ Voir sur ce point significatif Bigo, D., *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de la FNSP, 1996. Ce mouvement de convergence n'est cependant pas définitif, ni unilatéral, comme en témoignent les conflits récurrents entre les polices française et néerlandaise. Mais de telles oppositions constituent, dans l'espace européen et en ce qui concerne les domaines couverts par le troisième pilier du Traité de Maastricht, l'exception plutôt que la règle.

répression et prévention.

Nous nous limiterons dans cette contribution à éclairer ce point de vue par l'examen des problèmes soulevés par la lutte contre la délinquance liée à la drogue⁸. Nous voudrions esquisser les lignes d'horizon non seulement possibles, mais souhaitables, en matière de politiques publiques de contrôle de la délinquance liée à la drogue. Notre échelle est celle des pays de l'Union européenne : à partir des expériences menées dans différents pays ou de manière commune à plusieurs d'entre eux, nous mettrons en lumière les politiques et les instruments qui nous semblent les plus pertinents⁹.

Cependant, il faut bien constater que les divergences sur ces questions sont telles en Europe, qu'il n'existe pas même d'accord sur ce sur quoi l'on parle lorsqu'il est question de lutte contre la délinquance associée à la drogue. La définition même pose problème, tant on devine que notre objet recouvre un nombre d'activités extrêmement diverses. Certes, on imagine d'emblée qu'il faudra traiter, par exemple, du trafic de fourmi, de la revente au détail, de la

⁸ Cette notion de "délinquance liée à la drogue" est l'objet d'une attention croissante de la part des institutions européennes depuis le Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995, au premier rang desquels l'O.E.D.T (voir, ainsi, les actes du Colloque commun O.E.D.T./University of Limerick (Pays-Bas)/Présidence irlandaise, tenu à Dublin du 17 au 19 octobre 1996, sur "Drug Related Petty Crime", notamment le rapport de Korf, D., Wiersma, N., précisément intitulé "Drug Related Petty Crime", Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, octobre 1996). La notion de délinquance associée à la drogue désigne l'ensemble des infractions (crimes et délits) commises sous l'influence de produits stupéfiants ou liés à la recherche de ces produits. C'est tout l'enjeu de définir ce type de criminalité, ce à quoi nous accorderons une bonne partie de la présente contribution. La *Drug related criminality* ou *Rauschgiftkriminalität*, délinquance liée à la drogue, exclut naturellement toutes les infractions aux législations sur les stupéfiants. Sur les problèmes de définition, voir Korf, D., *Dutch Treat. Formal Control and Illicit Drug Use in the Netherlands*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1995, 245-7 et Brochu, S., *Drogue et criminalité*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1996.

⁹ Les points de vue qui suivront, et qui n'engagent naturellement que leur auteur, sont fondés sur un rapport remis en novembre 1996 à l'Observatoire européen de la drogue et la toxicomanie (Lisbonne, Commission européenne) et réalisé dans le cadre d'une recherche menée par le Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen à partir de 1995, cf. Fillieule, O., *Le contrôle de la consommation et du petit trafic de drogues en Europe et aux États-Unis. Analyse de la documentation disponible et propositions de recherches futures*, Rapport de recherche, I.U.E., 1995, 132 p. et Fillieule, O., Jobard, F., *Drogue et délinquance. Du bon usage d'un objet de recherche*, Rapport de recherche, I.U.E./O.E.D.T., 1996, 120 p. + annexes. Nous renvoyons dès maintenant ceux qui désirent approfondir tel ou tel point de notre démonstration à la lecture de ce rapport, formé d'un développement général sur les relations drogue-délinquance en Europe, ainsi que de fiches bibliographiques commentées sur les articles et ouvrages publiés en Europe sur ce thème, classées pays par pays. De même, nous n'avons pas développé ici les points de méthode, pourtant essentiels. Nous remercions également Letizia Paoli, docteur en science politique (Max Planck Institut, Freiburg), qui a bien voulu enrichir notre travail des données portant sur l'Italie.

criminalité d'approvisionnement, des désordres publics liés aux regroupements des usagers sur la voie publique, etc.

Mais qui sont ces usagers ? Quelle est leur rationalité ? Est-on bien certain qu'ils se distinguent des délinquants ordinaires par le fait, par exemple, qu'ils ne peuvent s'abstenir de consommer de la drogue, qu'ils obéissent à la dictature du produit et que leurs comportements criminels portent nécessairement la marque de cette singularité ? Les recherches s'accumulent dans différentes villes d'Europe pour montrer que raisonner ainsi, c'est condamner les politiques de lutte contre la drogue et la délinquance associée à l'échec. Il devient alors impératif de faire le point sur les logiques comportementales individuelles, puis sur l'organisation sociale de ceux que visent les politiques publiques. C'est la première étape, qui consiste à sérier l'étendue des difficultés, et à prendre le contre-exemple des politiques qui ont échoué pour, dans une deuxième étape, mettre en avant les politiques qui ont réussi et peuvent encore réussir.

I. La délinquance liée à la drogue : identification d'une relation

Les politiques de lutte contre la drogue et les activités qui lui sont liées souffrent de confusions diverses qui tiennent bien souvent à l'incertitude des publics visés par l'action publique. Cette incertitude ne touche pas seulement à la question de savoir qui ils sont et ce qu'ils font. Plus profondément, il s'agit également de déterminer les logiques d'action des personnes visées par les politiques publiques. Mettre en lumière la rationalité spécifique de ces acteurs permet de comprendre, dans un deuxième temps, comment s'organisent les marchés locaux de la drogue, notamment dans leurs relations avec les marchés du crime. Ainsi, que le problème soit envisagé sous l'angle des acteurs ou sous celui des réseaux qu'ils forment, les politiques publiques européennes doivent d'abord se fonder sur une meilleure connaissance des cibles qu'elles s'assignent.

A. Qui fait quoi?

1. La délinquance liée à la drogue : classification et mesure

La première difficulté consiste donc à savoir de qui l'on parle. Il s'agit surtout de comprendre comment se distinguent les publics selon l'activité à laquelle, dans le champ des stupéfiants, ils se consacrent. Le tableau I permet de disposer d'une vue synthétique sur les activités et les publics concernés, ainsi que de la répartition des activités¹⁰. Il invite à des remises en cause essentielles. La première touche la délinquance dite "délinquance d'approvisionnement". Cette dernière ne concerne que les personnes fortement dépendantes des produits qu'elles consomment, et exclue tous ceux qui n'ont qu'un rapport occasionnel, ou rare, ou fréquent mais non dépendant, au produit. Or, ce sont ces derniers qui sont les plus nombreux et les morts par surdose restent faibles en Europe. Distinguer ces deux publics est important, car si les personnes dépendantes financent leurs activités au moyen d'une délinquance orientée avant tout vers l'acquisition de biens et de liquidités, tous les autres n'ont un rapport avec ce type de délinquance qu'occasionnel, ou rare, ou fortement centré sur leur environnement, notamment familial. Il s'agit de prendre ces deux publics en compte lorsque l'on envisage les moyens de lutte contre la délinquance liée à la drogue, qui impliquent de forger des instruments à chaque fois spécifiques.

¹⁰ Bien entendu, la répartition est ici indicative. Elle reprend les données très complètes recueillies dans le rapport remis à la police criminelle allemande (*Bundeskriminalamt*) par Kreuzer, A., in *Beschaffungskriminalität Drogenabhängiger*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1991. Les activités reportées le sont non pas à partir des rapports de police ou des bilans judiciaires, susceptibles de biais considérables, mais à partir d'entretiens menés avec les personnes concernées, qui relataient les activités auxquelles elles s'étaient consacrées durant les semaines qui avaient précédé l'enquête (on désignera ce type de renseignements sous le titre "d'activités auto-reportées"). La population interrogée est composée de consommateurs d'héroïne en intraveineuse, recrutés de proche en proche à partir des connaissances personnelles des enquêteurs et d'usagers fréquentant un centre de soin, en 1987.

Il faut alors distinguer la criminalité conséquente à la *prise* du produit ("criminalité conséquente directe") et la criminalité conséquente au manque d'argent chez ceux qui sont *dépendants* de la drogue ("criminalité conséquente indirecte"). A côté de cette criminalité conséquente se développe une "criminalité liée à la distribution et à l'approvisionnement". Elle n'est pas liée à l'effet du produit ou aux besoins croissants qu'il entraîne chez ceux qui le consomment, mais à l'illégalité des drogues, qui impose de se les procurer sur des marchés à part (avec, notamment, des coûts - risque et prix - très élevés). Outre la criminalité de grande échelle, que l'on n'examinera pas, cette criminalité se distingue selon que le produit est, ou n'est pas, au centre de l'acte. Si l'acte implique un produit illicite, alors il s'agit d'infraction à la législation sur les stupéfiants ; si l'acte porte sur la recherche, l'échange ou la consommation, *par des moyens ou sur des bases illicites*, de produits licites, il s'agit de "délits liés à l'approvisionnement et à la distribution à partir du marché licite". Cette appellation rend compte de délits bien plus nombreux que ceux liés aux produits illicites, malgré le faible nombre d'études qu'ils ont appelées jusqu'à présent. Enfin, si le produit n'est pas au centre de l'acte, il s'agit alors de "criminalité d'approvisionnement indirecte" : ces délits constituent avec les I.L.S. ("infractions à la législation sur les stupéfiants) le plus grand nombre des cibles des politiques publiques que nous allons examiner.

On le voit très nettement à la lecture du tableau I : la criminalité d'approvisionnement n'est pas l'activité criminelle la plus fréquente parmi celles liées à la drogue. Et il apparaît d'emblée décisif de distinguer au mieux les deux modes d'activité illicites. La criminalité conséquente réclame comme son nom l'indique de s'attaquer d'abord à la consommation des produits, source des activités illicites. La criminalité liée à la distribution (trois quarts des délits reportés dans l'étude de Kreuzer) relève d'une autre logique, et n'a peut-être avec la drogue qu'un rapport d'opportunité : puisque les coûts d'opportunités des trafics de stupéfiants sont moindres que ceux d'autres activités illicites, alors la drogue attire à elle des délinquants professionnels, qui réclame la mise en œuvre de stratégies policières traditionnelles. Discerner les activités permet de distinguer les publics, et à leur tour les politiques qui leur sont destinées.

2. Les personnes visées par l'action publique

L'effort de connaissance des publics permet de mettre en garde contre une seconde erreur, l'inversion des rapports de causalité. Certes, il ne fait pas de doute, comme le montre le tableau II-a, qu'un grand nombre de délinquants sont usagers de drogues¹¹. Mais dire cela ne clarifie pas les choses. En effet, on ignore si ces "bi-impliqués" (personnes impliquées à la fois dans des affaires de consommation et dans des affaires criminelles autres) sont consommateurs

¹¹ Voir, pour un bilan récent, Bennett, T., *Drug Testing Arrestees*, Londres, HMSO, 1998.

dépendants, occasionnels ou rares. Cela fait une différence décisive, car on ignore alors de quel poids le facteur drogue pèse dans la commission de l'acte criminel : rien n'est dit, au fond, des motivations de l'acte. Et l'on ignore par exemple si la personne concernée ne commettrait pas les mêmes actes de délinquance si elle n'usait pas de drogues. Ensuite, on reste toujours dans l'ignorance de ce que font les consommateurs de drogues : si les délinquants consomment de la drogue, cela ne signifie pas que les consommateurs commettent des actes de délinquance. Lorsque l'on considère les actes auto-reportés des usagers, en effet, on constate que l'activité criminelle est, à l'échelle du consommateur individuel, rare, plus rare encore si on ne considère que les actes qui ne touchent pas directement les infractions aux législations sur les stupéfiants¹². Bien entendu, la somme des actes individuels prend une allure plus considérable, comme en témoigne le tableau II-b.

Mais il faut immédiatement noter que les actes criminels sont pour la plupart d'entre eux internalisés : les victimes sont les auteurs ou les consommateurs (délits liés aux produits, prostitution, conduite sous l'effet de la drogue, etc.). Et les délits restent des actes peu professionnels, peu spécialisés, et propres également aux populations qui ne sont pas liées aux stupéfiants (vol à l'étalage, vol à la roulotte).

3. Usager-revendeur, usager et délinquant : trois publics, trois politiques possibles

Distinguer les publics possibles permet de nous libérer de l'hypothèse de la compulsion. Notre démarche invite à considérer les acteurs selon leurs logiques propres, et à ne plus les considérer comme enfermés dans des réseaux de dépendance à l'égard de leurs produits. Mieux comprendre leurs actes permet de mieux identifier les relations des milieux de la drogue et des milieux du crime, et d'affiner les instruments d'intervention. Il importe ici de prendre en compte deux dimensions décisives du problème : la rationalité des acteurs et la distinction entre usager-délinquant et délinquant-usager.

a. La rationalité des usagers

Les études économiques portant sur les économies illicites, depuis les années soixante-dix, ont l'avantage d'intégrer les analyses en termes de rationalité de l'acteur appliquée aux arbitrages effectués par les intervenants sur les marchés

¹² Cela ne signifie pas non plus qu'il ne faille considérer comme nuisances engendrées par la drogue et son commerce que les actes criminels voire seulement répréhensibles. Il faut également examiner les gênes et désordres sur la voie publique, tels qu'ils sont examinés avec la plus grande rigueur dans l'étude comparée, indispensable sur ce point, dirigée par Heinz Renn et Kurt-Jürgen Lange, *Quartiers urbains et milieu de la drogue. Une étude comparative sur les nuisances dues au milieu public de la drogue dans de grandes villes européennes*, Hambourg, Commission européenne, 1996.

illicites¹³. Les études européennes sur les comportements économiques des consommateurs de drogues restent rares, même si elles se développent, et les travaux de référence restent dans ce domaine américains, à l'image de ceux menés par l'équipe de Bruce Johnson à New-York¹⁴. Leur étude repose sur 201 usagers d'héroïne, recrutés à partir de centres de soin et interrogés sur leurs pratiques économiques. En 1985, l'usager moyen d'héroïne interrogé consommait à hauteur de 10000\$ d'héroïne par an, 17000 à 20000\$ en cas d'usage quotidien. Cela signifie que, en comptant l'argent investi, l'argent rassemblé (de la part d'autres usagers) et l'argent dépensé dans la drogue, les usagers d'héroïne observés disposent en moyenne de 25000\$ par an, somme considérable dont ne disposent que très rarement ceux qui les entourent. D'un point de vue strictement macro-économique, à court terme, l'argent de la drogue génère un accroissement du pouvoir d'achat¹⁵. Il sert en premier lieu à alimenter un marché illicite de recels de biens volés. Ces biens sont revendus à un bien moindre prix que celui de leur prix légal, ce qui permet à de nombreuses familles des ghettos américains de survivre, voire parfois d'épargner pour financer leurs dépenses licites. Et les ponctions sur l'économie licite sont en grande partie indemnisées par les assurances. Les usagers-revendeurs doivent ainsi adopter le comportement d'acteurs rationnels pour, d'une part, arbitrer entre leurs dépenses affectées à la drogue et celles affectées à d'autres biens de consommation essentiels, et d'autre part pour permettre de se maintenir dans le marché, à la fois du recel et de la drogue.

¹³ Pour une présentation générale des choix budgétaires et stratégiques des acteurs en économie illicite, voir Moore, M., *Buy and Bust. The Effective Regulation of an Illicit Market in Heroin*, Lexington, Lexington Books, 1977; Reuter, P., "La signification économique des marchés illégaux aux États-Unis. Le cas de la marijuana" in Archambault & Greffe (dir.), *Les économies non officielles*, Paris, La Découverte, 1984; Ingold, F.-R., "La dépendance économique chez les héroïnomanes", *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1984, I, n°3; Johnson, B. et alii, *Taking Care of Business*, Toronto, Lexington, 1985; Bennett, T., "A Decision-making Approach to Opioid Addiction" in Cornish, D., Clarke, R. (eds) *The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives on Offending*, NY, Springer-Verlag, 1986; Schiray, M., "Essai sur l'illégalité en économie. L'économie de la drogue", *Sciences sociales et santé*, vol.7, n°3, 1989; Reuter, P. et alii, *Money from Crime. A Study of the Economics of Drug Dealing in Washington D.C.* Santa Monica, Calif, Rand Corporation, 1990.

¹⁴ Johnson, B. et alii, *op. cit.*, 1985, notamment 35-44 et 61-160. L'enquête porte sur les quartiers de East and Central Harlem, et est fondée sur des données quantitatives tirées d'entretiens semi-directifs avec les usagers et leur environnement médico-social. Voir le compte-rendu de ces travaux in Brochu, S., *op. cit.*, 1996.

¹⁵ Ces observations sont communes aux études de terrain menées en Europe, notamment Pearson, G., *The New Heroin Users. An Examination of Heroin Use in the North of England*, Aldershot, Gower, 1986; Parker, H., Bakx, K. et Newcombe, R., *Living with Heroin. The Impact of a Drugs Epidemic on an English Community*, Milton Keynes, Open University Press, 1988 et les travaux collectifs de menés sous la direction de Michel Schiray en France.

Toutefois, la spécificité du calcul entrepris par ces acteurs est de n'être que de court terme. Le surplus de pouvoir d'achat est, d'une part, investi en priorité dans l'achat de drogues destinées à la consommation ou à la revente. Les sommes dégagées pour les achats licites restent tout de même marginales. D'autre part, l'argent accumulé sert également à financer le coût que représente la revente de produits illicites, sur des marchés illicites. Le coût des transactions est élevé du fait que tout un ensemble de dépenses, notamment de sécurité des échanges et des agents, ne sont naturellement pas assumées par l'État comme c'est le cas sur les marchés licites. L'usager-revendeur doit financer entièrement sa protection et les moyens coercitifs de défense de son activité. Enfin, il faut ajouter à ce surcoût le coût spécifique induit par les incarcérations, le financement éventuel des frais de justice, les amendes dont doit s'acquitter le revendeur condamné, etc.

Précisément, et en dépit de cette rationalité à court terme, le coût élevé de l'entrée et du maintien sur le marché de la drogue exige des compétences élevées. Elles sont d'autre part d'autant plus exigeantes que l'usager-revendeur doit faire preuve d'un savoir-faire suffisant pour se maintenir non seulement sur le marché de la drogue, mais aussi, par exemple, sur le marché du recel. Il doit multiplier les compétences, les réseaux et les capacités à assurer sa propre sécurité (et à éviter l'arrestation). De telles exigences invitent à réviser l'idée d'une égale capacité des usagers à rester intégrés dans ces réseaux : il faut examiner si le volume des infractions commises par les usagers et usagers-revendeurs ne cache pas des sous-populations distinctes, caractérisées par des modes spécifiques d'engagement dans le crime. Ces sous-populations apparaissent nettement à l'étude des modes de passage de la consommation de drogue à la délinquance.

b. Le passage de la drogue à la délinquance

Plus précisément, l'activité criminelle de l'usager est fonction de l'antériorité des comportements criminels, qui déterminent à la fois la nature et le nombre des infractions commises. On observe en effet que la drogue ne détermine pas le passage à la délinquance, mais que drogue et délinquance sont deux activités déterminées par des facteurs communs. D'autre part, parmi les activités illicites possibles, les coûts d'opportunité (risque + prix) de la revente de drogue sont faibles au regard d'autres activités illicites : cela encourage l'arrivée des délinquants sur ce marché.

En premier lieu, donc, la drogue intervient comme élément structurant d'un comportement criminel antérieur. C'est ce qui ressort avec évidence des enquêtes menées en Europe. On peut se fonder sur la centaine d'entretiens conduits par l'équipe de Erhardt en Allemagne, qui rendent compte du fait que

"ce n'est pas la dépendance à la drogue qui joue le rôle explicatif principal"¹⁶ pour comprendre l'activité criminelle. La dépendance semble le plus souvent être le reflet d'une socialisation antérieure chaotique, que le comportement criminel, qui en est également la conséquence, vient renforcer et corriger. L'importance de la socialisation antérieure est significative : dans l'échantillon de Erhardt, la probabilité de voir l'usage de drogue s'ajouter aux comportements criminels est de deux à six fois supérieure selon que l'enfance des personnes interrogées s'est déroulée dans des conditions normales ou difficiles (familles séparées, éducation par les services sociaux, etc.).

En fait, la plupart des personnes interrogées étaient déjà engagées dans des carrières criminelles avant d'avoir consommé de la drogue. La dépendance à la drogue, ni même la consommation, ne sont la cause de leurs comportements criminels. Ces deux dimensions peuvent renforcer l'engagement criminel, l'orienter vers des cibles particulières, mais ne le déterminent pas. Parmi ceux qui, même avant d'avoir consommé, étaient déjà engagés dans des actes de moyenne ou grande délinquance, la drogue a modifié et a renforcé de manière significative leurs actes criminels. Ainsi, dans ce même échantillon, on remarque que c'est l'intensité des formes de prédélinquance (délinquance avant consommation régulière) qui détermine le passage à une délinquance aggravée. Si l'on partage le taux d'actes criminels par an et par personne en trois ensembles (faible, moyen et fort), alors le lien avec la délinquance préliminaire devient évident : ceux qui n'ont pas connu avant leur prise régulière une forte activité délinquante déployaient le plus souvent des activités délinquantes peu ou moyennement nombreuses (respectivement selon les trois ensembles 35%, 39% et 26%). Ceux qui ont en revanche vécu un fort engagement dans la délinquance préliminaire sont le plus souvent engagé dans une forte délinquance durant leur carrière toxicomaniaque (respectivement 11%, 37% et 52%).

Cependant, on peut comprendre la force de l'idée selon laquelle la délinquance serait la conséquence de la consommation. En effet, ceux qui n'étaient pas auparavant criminels commettent des actes délictueux sans toutefois connaître les règles du jeu : socialisés dans le milieu de la drogue et non dans celui du crime, ils mettent un certain temps avant de se spécialiser et d'acquérir les capacités suffisantes pour ne pas se faire prendre. Et ce temps d'apprentissage conduit à des condamnations nombreuses : ils apparaissent alors dans les statistiques criminelles et judiciaires comme délinquants suite à leur consommation de drogue. Du point de vue des données générales, les usagers de drogue ne renforcent pas les chiffres de la criminalité, mais seulement ceux de la criminalité apparente. Quant à ceux qui étaient déjà criminels, ils commettent un nombre croissant de délits et accentuent d'autant la probabilité de se faire prendre.

¹⁶ Erhardt, E., *Drogenabhängigkeit und Beschaffungskriminalität*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1991, 42. Voir les pages 42-4 pour les développements suivants.

La drogue n'entretient ainsi avec la délinquance (hors infractions à la législation sur les stupéfiants) qu'un rapport de voisinage, et non de causalité. Aucune analyse multifactorielle n'a permis de déterminer quels seraient les facteurs les plus prédictifs en matière de comportement criminel. On peut en tous cas en présenter quelques-uns, et indiquer d'emblée que la drogue n'occupe pas parmi eux le rang de facteur le plus déterminant : environnement social, environnement culturel, éducation, environnement familial, alcoolisme précoce, alcoolisme des parents, délinquance des pairs, délinquance des frères et sœurs, prostitution de la mère, inclination à la violence, variables conjoncturelles - comme la rupture du budget domestique, licenciement, etc. Bref, on ne saurait trop conseiller en matière de délinquance associée de s'attacher à comprendre à quel facteur est associée la délinquance avant de supposer qu'elle l'est nécessairement à la drogue. Dit autrement, il semble que la drogue et la délinquance, analysées hors contexte, se rapportent toutes deux à des variables cachées bien plus explicatives¹⁷.

Si drogue et délinquance procèdent d'une relation commune à de mêmes facteurs, mais ne s'expliquent pas l'une par l'autre, il faut relever que la drogue constitue un mode particulièrement prisé d'activité criminelle aux yeux des délinquants confirmés. C'est que les coûts d'opportunités au trafic de la drogue sont très faibles, et l'arbitrage se porte souvent en faveur de la drogue, considérée comme une activité très profitable.

L'argent que manipulent quotidiennement les usagers-revendeurs forme des sommes considérables, même à l'échelle individuelle. Or, même si, à mesure que l'on descend les niveaux du système de distribution, l'argent n'est plus thésaurisé, mais consacré exclusivement aux rachats d'un plus grand nombre de quantités de drogue, un certain sentiment de richesse peut toucher l'usager-revendeur, comme en attestent les consommations ostentatoires de ceux qui gravissent les échelons ou qui revendent de petites quantités sans consommer. L'argent échangé lors des trafics consacre un certain capital symbolique à ceux qui le manipulent : les enquêtes menées auprès d'usagers-revendeurs dans les quartiers pauvres le montrent¹⁸. Et un certain nombre d'usagers se sont ainsi engagés plus avant dans une carrière criminelle, afin de conserver de la drogue le prestige lié aux profits qu'elle génère. Ces activités se sont fondées sur le trafic, pour ensuite gravir les échelons du système de distribution. Leur orientation vers une carrière criminelle devient le résultat d'un choix de vie et

¹⁷ On pourra se reporter aux travaux suivants d'Arthur Kreuzer, par exemple, pour estimer la force de quelques-uns des facteurs exposés ci-dessus : Kreuzer, A. et al., *op. cit.*, 1991, 337-52.

¹⁸ Voir notamment Auld, J. et alii, "Irregular Work, Irregular Pleasures. Heroin in the 1980s", in Matthews, R., Young, J. (eds), *Confronting Crime*, Londres, Sage, 1986 et Parker, H., et alii, *op. cit.*, 1988.

n'est plus liée à des facteurs conjoncturels d'évolution du marché. Ces usagers ne sont plus toxicomanes dépendants, s'ils l'ont jamais été, mais dépendants économiques et sont alors bien plus soumis aux activités périphériques à la drogue qu'au produit lui-même.

C'est dire le lien qui existe entre l'économie de la drogue et les autres formes de l'économie illicite, puisque la consommation de drogue permet le passage à l'économie illicite. La compréhension de ces réseaux et structures criminelles, révélées par ces trajectoires individuelles, acquiert alors une importance centrale.

B. Marchés de la drogue, marchés du crime

L'approche par les itinéraires individuels, les carrières criminelles, révèle la rationalité des usagers et des usagers-revendeurs et les instruments nécessaires pour mieux comprendre leurs itinéraires. Ces parcours déterminent à leur tour des logiques structurelles et des logiques de réseau, qui permettent de repérer l'organisation de la distribution de la drogue, les différentes catégories d'intervenants qu'elle met en œuvre et, surtout, les relations qu'elle entretient avec les différents champs des activités criminelles. On a vu en effet les passages, voire les confusions, entre ces différentes activités, drogue et criminalité. Les instruments de contrôle de ces deux domaines se fondent sur une meilleure connaissance des interactions entre ces deux champs. C'est ce que l'on propose ici, à partir de diverses expériences menées dans quelques villes européennes.

1. Les acteurs : points de passage, motivations et régulation des réseaux

On ne reviendra pas sur l'organisation du circuit de distribution de la drogue (héroïne et cocaïne); il est le même que celui de l'ensemble des biens industriels. Sa spécificité est cependant d'inclure un très grand nombre d'intermédiaires entre l'importateur et le revendeur au détail. Si le premier manipule des quantités abondantes et pures, le dernier ne vend généralement que des petits sachets inférieurs au gramme, d'une pureté inférieure à 3 ou 4%¹⁹. Tout ce complique à ce dernier niveau de revente. C'est là en effet que se multiplient les statuts les

¹⁹ Les conditions générales d'organisation des réseaux de distribution n'ont pas changé depuis leur description dans l'article inaugural de Preble, E., Casey, J., "Taking Care of Business. The Heroin User's Life on the Streets", *International Journal of the Addictions*, IV, 1, 1969, 1-24. En revanche, les taux de profit à chaque étape de la transaction, ainsi que les taux de pureté des produits varient considérablement selon les situations locales. Ainsi, en Grande-Bretagne, selon l'intensité de l'activité policière ou la structure des liens avec les milieux criminels traditionnels, les taux de pureté peuvent varier pour des prix équivalents dans un rapport de un à trois d'une ville à l'autre.

moins connus et les activités les plus diverses, du passeur (souvent mineur, rarement toxicomane), le goûteur, le rabatteur, le dénicheur de nouveaux consommateurs²⁰...

On entrevoit à ce niveau les multiples points de passage entre les champs criminels et ceux liés à la drogue. Malheureusement, la connaissance de ces phénomènes est encore lacunaire. A ce niveau se joue pourtant la socialisation au crime et à la drogue d'individus qui y sont à l'origine étrangers. A ce niveau également s'acquièrent les différents savoir-faire propres à un registre ou à l'autre. Les enjeux de la recherche sur ces domaines touchent par exemple les techniques de captation et de fidélisation des usagers, l'efficacité des politiques répressives, notamment des politiques dissuasives, les sources de financement des non revendeurs, les comportements micro-économiques et les moyens d'organisation et de défense par rapport à la position dominante des revendeurs, notamment la place de la régulation par la violence et la compréhension des normes implicites de régulation, les interrelations entre les différents niveaux de la chaîne, les logiques de recrutement de ceux qui ne sont à l'origine ni dans le milieu du crime, ni dans celui de la drogue. A ce niveau, seules peuvent être dignes de foi les enquêtes de terrain, ou par entretiens, ce qui rend d'autant plus longues les procédures d'enquête.

Les travaux européens mettent en avant la forte intégration verticale du circuit de distribution, qui interdit les stratégies de pénétration du marché par d'éventuels outsiders²¹. La part des condamnations pour violence reste d'ailleurs très faible : la violence a en fait pour objet de régler les problèmes dus aux intrusions (ou tentatives d'intrusion) de la part des "criminels" désireux de prendre place au sein du circuit²². Ces formes de sanction, conjuguées à la présence permanente des "criminels" sur le marché de la drogue, montrent l'interpénétration de l'économie de la drogue et de l'économie illicite en général, liée à son tour aux économies locales et domestiques.

2. Diversité des formes d'interpénétration de l'économie de la drogue et de l'économie licite

A tous les niveaux du marché de rue, les criminels (ceux dont la part d'activités

²⁰ Voir tout le profit que l'on peut tirer d'une comparaison, terme à terme, des techniques de marketing en usage dans les entreprises et les techniques de vente à l'œuvre dans le commerce de la drogue in Choiseul-Praslin, Ch.-H., *La drogue. Une économie dynamisée par la répression*, Paris, Presses du CNRS, 1991, chp. 1.

²¹ Voir sur ces points Lewis, R., "Flexible Hierarchies and Dynamic Disorders. The Trading and Distribution of Illicit Heroin in Britain and Europe, 1970-1990" in Strang, J., Gossop, M., *Heroin Addiction and Drug Policy. The British System*, Oxford, Oxford University Press, 1994, 42-54.

²² Voir Lewis, R., *op. cit.* et Dorn, N., Murijs, K., South, N., *Traffickers*, London, Routledge, 1992.

illicites ne se trouve consacrée qu'au crime) et les usagers de drogue sont en interaction permanente. Il en va ainsi non seulement de l'usager-revendeur, mais également de tous ceux qui, usagers occasionnels ou rares, pénètrent le circuit de distribution par leurs compétences ou leur savoir-faire hérité de leurs activités criminelles. La question essentielle consiste à se demander comment fonctionnent les réseaux qui régissent l'économie de la drogue, et à savoir comment celle-ci s'intègre au plus vaste ensemble de l'économie illicite. L'enjeu est de taille, car cela nous autorise ensuite à envisager le commerce de la drogue dans sa globalité.

a. Place de la drogue dans les économies domestique et locale

Retenons une première hypothèse : évincés du marché du travail par la crise économique, les trafiquants gagnent le marché de la drogue comme marché illicite particulièrement profitable. Les moyens de connaître la place du petit trafic dans l'économie domestique ne peut procéder que de l'examen de situations locales. Un certain nombre d'études montrent comment, au sein de quartiers donnés, les ressources issues de la drogue servent les besoins budgétaires familiaux. Pour permettre une intégration de l'argent de la drogue dans les budgets familiaux, une organisation rigoureuse du trafic au niveau local est nécessaire. Les formes de cette organisation et, de fait, les relations entre les différents ordres économiques sont très différents de villes en villes, même à l'intérieur de mêmes États. Nous donnerons deux séries d'exemples, français et italiens.

- Le quartier du Val d'Argent, Argenteuil, France, 1992-93²³

La consommation de drogue dans ce quartier proche de Paris est centrée autour du cannabis : les habitants tolèrent mal les consommateurs d'héroïne, dont ils redoutent la profusion. Les trafiquants et revendeurs d'héroïne sont ainsi expulsés vers les périphéries par les revendeurs de cannabis. L'héroïne ne concerne qu'une cinquantaine de personnes, gros consommateurs (1 à 2 grammes par jour). La consommation de cannabis est en revanche incontournable : 50 à 80% des jeunes du quartier sont consommateurs occasionnels ou réguliers de cannabis, drogue dont il faut rappeler que la détention et l'usage sont interdits par la loi française, quelles que soient les quantités concernées²⁴.

Le marché du cannabis est fortement dépendant du marché départemental : l'approvisionnement se déroule soit par importation directe d'Espagne ("trafic

²³ L'étude a été menée par Michel S., in id. (dir.), *L'économie souterraine de la drogue*, op. cit., 1994.

²⁴ Le fichier des personnes interpellées en 1992 relève 77 personnes impliquées dans l'usage, la revente ou le trafic de cannabis et 48 personnes pour l'héroïne.

de fourmis"), soit auprès des trafiquants départementaux. De même, une bonne part de la revente assurée par des résidents du quartier s'effectue à destination de clients d'autres villes du département : le nombre d'interpellations de résidents pour infractions à la législation sur les stupéfiants est 2.5 fois plus élevé dans des communes autres que celle d'Argenteuil. Le trafic est donc surtout fondé sur une forte mobilité des revendeurs locaux, mais reste un trafic de proximité. Cette géographie indique une professionnalisation relativement faible des échanges.

Les prix et les quantités échangées dépendent du niveau auquel se déroule la transaction. Le tableau III-a donne le détail des étapes du commerce. L'argent dégagé du trafic constitue un capital économique complémentaire, mais on ne relève nulle trace d'investissement ou d'accumulation. La constitution d'un tel capital ne permet même pas de repérer une intégration des revenus de la drogue dans le budget familial : les familles maintiennent sur Argenteuil une césure stricte entre revenus licites et revenus illicites. L'argent de la drogue ne participe donc pas aux dépenses courantes, mais sert les consommations récréatives et ostentatoires des trafiquants.

Cependant, à un niveau macro-économique, les sommes sont non négligeables, au moins à l'échelle du quartier. Si l'on considère une population de 50 usagers d'héroïne (trois grammes par semaine et par personne, à 800FF le gramme), et de 1113 usagers de cannabis réguliers, on peut chiffrer le montant des consommations à 17 250 000FF (6 250 000F héroïne et 11 000 000 FF cannabis). Les revendeurs ne perçoivent toutefois qu'une faible part de ces 17 millions de francs. D'une part, la structure du marché exige un grand nombre de coûts et de dépenses associés au trafic. D'autre part, la part de ce marché parmi les dépenses des ménages du quartier reste marginale, non essentielle : 17 millions sur 4 milliards de Francs de dépenses au total.

Ainsi, les impacts sociaux ne peuvent se résumer à la part de l'argent de la drogue dans les budgets personnels des trafiquants. Même si la criminalité associée à la drogue reste faible sur la place d'Argenteuil (sur 127 interpellations, 4 sont des vols et tentatives de vol, 2 recel, 1 port d'arme prohibée), le trafic consolide le fractionnement de l'espace urbain entre Argenteuil et le quartier du Val d'Argent. Surtout, beaucoup semblent, sur le Val d'Argent, notamment parmi les plus jeunes, s'être socialisés à l'économie par le trafic et consacrent toutes leurs tentatives d'intégration à la sphère de l'économie licite.

- Aubervilliers, France, 1990-93²⁵

Par sa structure urbaine, par ses données économiques et sociales, la ville d'Aubervilliers ressemble dans ses grands traits à celle décrite précédemment. En 1992, 51 interpellations pour infractions liées au cannabis ont été effectuées, 2 à la cocaïne, 62 à l'héroïne. Au contraire d'Argenteuil, le trafic se partage entre le cannabis et l'héroïne, cette dernière étant plus rémunératrice. L'examen des dossiers judiciaires révèle que les revendeurs et usagers-revendeurs dépendent de l'argent de la drogue pour financer leurs consommations quotidiennes : la très large majorité des personnes condamnées ne dispose que des allocations chômage ou des revenus de transfert comme revenus licites.

Là encore, le marché est ouvert : sur les 135 Aubervillois interpellés par la police, 44% l'ont été dans la ville même d'Aubervilliers, 10% dans le département, 35% à Paris (ville limitrophe). Il s'intègre parfaitement à un environnement délinquant durable : les quartiers dans lesquels se commettent les trafics et les consommations sont marqués par une longue emprise de la petite criminalité. Néanmoins, les trafiquants et usagers d'héroïne se distinguent très nettement de ceux de cannabis. Ces derniers ne sont pas, au niveau des échanges de rue, des professionnels : la relative inactivité de la police à leur égard leur permet de développer leurs trafics sans disposer de compétences extrêmement développées. Le plus souvent, les trafiquants et usagers-revendeurs sont impliqués dans des affaires de recel, de vols non qualifiés : 38% des usagers de cannabis ont fait un simple séjour au poste en 1993 (mis à disposition de la police criminelle ou interpellés, sans poursuite judiciaire), 14% ont écopé d'une peine de prison avec sursis, 3% sont condamnés à moins d'un an, aucun à plus d'un an.

La structure du marché rassemble une multitude de personnes impliquées à la périphérie du trafic (passeurs, guetteurs, etc.), constitué de jeunes mineurs, souvent en dessous de seize ans. Il faut d'emblée constater la différence de prix par rapport à la commune d'Argenteuil. En fait, cette différence se rapporte surtout à une différence des formes de consommation du produit. Les barrettes sont de 2 g., et non de 2,5g. comme à Argenteuil. Si l'on ramène la proportion à celle d'Argenteuil, on obtient alors des sommes globales dégagées supérieures, étant donnés les niveaux de fractionnements des produits, qui créent une échelle de plus dans le circuit des profits et des bénéfices (tableaux III-b et III-c).

L'impact économique des trafics sur les familles devient ainsi important dans la mesure où, contrairement à la ville précédente, les revenus illicites fonctionnent comme des palliatifs à la précarité, voire comme des véritables

²⁵ Bouhnik, P., et alii, in Schiray, M. (dir.), *L'économie souterraine de la drogue*, op. cit., 1994.

alternatives à une inscription éventuelle sur le marché du travail. A ce niveau local, les consommations ostentatoires de ceux qui ont réussi dans le commerce illicite sont nombreuses, et une bonne partie du petit commerce survit à la fois par les consommateurs enrichis par la drogue et, surtout, par le blanchiment de l'argent illicite qui permet l'acquisition de locaux ou l'acquittement de dettes. A partir des données suivantes : 1g héroïne (pure) à 700FF, 2 g. de cannabis à 150FF, 1g. cocaïne à 800FF, 1g. crack à 200FF, on obtient une somme totale de 56 millions de Francs de produits illicites achetés par des Aubervillois à Aubervilliers; 102 millions si l'on ajoute les achats des non résidents. Les enquêtes effectuées auprès des jeunes permettent de construire le tableau III-d qui expose la part des revenus illicites dans les budgets personnels.

Les sommes brassées à l'échelle locale grâce aux trafics de drogues ne sont pas négligeables; elles sont toutefois rarement suffisantes à l'échelle d'un individu, souvent usager et qui doit financer ses besoins. Les rémunérations illicites sont le plus souvent faibles ou absentes (40% des cas), et ne dépassent que rarement un demi-salaire minimal français. Néanmoins, l'intégration verticale du circuit de distribution permet à quelques résidents des quartiers où se trouvent les usagers-revendeurs et les usagers d'être eux-mêmes des trafiquants d'importance. Les sommes dégagées forment alors un revenu constant et important : ce sont ces personnes qui financent les dépenses domestiques des familles et fournissent les capitaux nécessaires à une participation à l'économie licite. Il faut noter néanmoins que la très large majorité des revendeurs et usagers-revendeurs ne peut se permettre de tels investissements à partir des revenus de la drogue. On comprendra en revanche que les plus jeunes, qui évoluent parfois aux périphéries des métiers de la drogue, considèrent ces activités comme prometteuses.

Nous avons choisi de développer deux exemples de cités françaises de même type, pour montrer à quel point l'intégration de l'économie illicite de la drogue dans les réseaux de l'économie licite peut varier d'un endroit à l'autre, sans que ces différences se rapportent à des contextes globaux. C'est que la pénétration de l'économie de la drogue dans l'économie licite se fait par le biais de réseaux plus anciens, formés par les populations criminelles de ces quartiers. L'économie de la drogue et les formes d'organisation des circuits de distribution est largement redevable de l'interpénétration avec le milieu criminel et les formes de ce dernier.

- Vérone, Italie, 1985²⁶

A partir de la seconde moitié des années 80, Arlacchi et Lewis ont entrepris une série d'études ethnographiques sur divers marchés d'héroïne, sa diffusion et les moyens de financement de ses consommateurs. La méthodologie adoptée regroupe à la fois des entretiens suivis avec les usagers et les acteurs institutionnels d'une part et la lecture des données locales d'autre part.

La diffusion de la consommation et du trafic d'héroïne dans la ville de Vérone ne reproduisent pas les réseaux traditionnels des activités déviantes. La situation géographique de la ville, qui la place sur une route essentielle du trafic international de drogues, influence à double titre la situation locale. Premièrement, l'ancienneté de cette localisation a depuis longtemps aggloméré des populations marginales et criminelles, qui ont permis l'enracinement d'une criminalité structurée et efficace. Ensuite, les liens entre l'économie illicite et l'économie licite ont permis l'éclosion des lieux de blanchiment de la drogue et, au final, l'intégration de l'argent illicite dans l'économie locale. Par des entretiens menés avec 100 usagers arrêtés dans le courant de l'année 1987-88 pour détention de quantité importante d'héroïne, on a pu constater une forte intégration des usagers-revendeurs dans tous les réseaux de l'économie illicite (recels divers, notamment).

C'est ce qui explique que l'arrivée de l'héroïne à Vérone n'ait pas entraîné une augmentation notable de la criminalité. L'intégration de l'héroïne dans les réseaux traditionnels a parfaitement bien fonctionné. La preuve en est l'augmentation très forte de la délinquance juvénile au début des années soixante-dix, puis sa stabilisation et sa décline. Les auteurs font l'hypothèse que les nouveaux usagers, ayant régulé leur consommation en fonction de leurs capacités budgétaires, ont pu réguler du même coup le montant de leurs exactions. On peut également rapporter ces deux phases aux phases classiques de toute création de marché illicite : elles correspondent aux deux moments successifs de la violence consécutive à l'introduction de nouveaux acteurs et à leur recherche de positions, puis la pacification du marché par la stabilisation des positions acquises.

²⁶ Arlacchi, P., Lewis, R., "Sociologia della droga. Il caso di Verona", *Micromega*, 1, 1989, 59-89 et id., *Imprenditorialità illecita et droga. Il mercato dell'eroina a Verona*. Bologne, Il Mulino, 1990. Les études portent sur plusieurs villes (Naples, Rome, Crotone, Prato, Bologne, Vérone et Reggio Emilia). Nous ne détaillerons que celles de Vérone et Bologne, dans un souci de comparaison.

Comme dans le cas de Vérone, la ville de Bologne est caractérisée par l'enracinement des pratiques criminelles et des réseaux qui les accompagnent. Mais, à la différence de Vérone, Bologne a vu le trafic de drogues dures être accompagné de la multiplication locale de la criminalité et de la création d'aires spécifiques de marginalité et de délinquance. Mais on ne saurait induire de ce phénomène un lien direct de cause à effet entre la drogue et la délinquance. En effet, il est fort possible que la drogue ait agi sur la société locale à l'exemple d'un réactif chimique, mettant au jour les difficultés sociales latentes, mais profondes, de certaines parties de la ville. La délinquance conjointe et la consommation procéderaient d'une même demande. La drogue a permis à tout un ensemble de pratiques sociales de se multiplier, par la facilité des profits et les quantités qu'elle véhicule : la drogue "a rendu visibles et explicites les zones de frustration et de désorganisation existant au niveau de la région". Cette hypothèse est étayée par le très fort taux d'inactivité enregistrée des usagers d'héroïne. 65 personnes d'un échantillon de 100 usagers en consultation à l'hôpital local en 1988 se trouvent en situation de marginalité ou à l'écart durable du marché du travail. Le taux comparable est de 46% à Prato en 1989, de 34% à Vérone, de 37% à Rome. Dans de telles conditions, le recours à l'économie illicite et à la drogue comme moyen de subsistance sont largement compréhensibles.

Envisager des politiques publiques efficaces de prise en charge des problèmes de délinquance liés à la drogue doit procéder selon nous d'une connaissance fine des données locales. On vient de le voir : les conditions d'organisation des marchés de la drogue diffèrent selon les villes et les quartiers, suivant des caractéristiques aussi diverses que le niveau d'activité de la police, son efficacité, la présence de réseaux criminels préalables, la force des normes collectives de régulation, etc. Et l'on comprend tout ce que manquent les programmes publics si, uniformisés, il se déploient dans l'ignorance de ces données. Notamment, il est essentiel de considérer les infractions aux législations sur les stupéfiants comme élément d'une chaîne plus complexe qui relie l'économie de la drogue, les économies illicites et parallèles, l'économie domestique et l'économie licite. Le problème de la délinquance associée à la drogue ne peut se comprendre que comme fait social à part entière.

De même qu'il est nécessaire de comprendre les organisations collectives des marchés, la connaissance des modes d'action des individus concernés permet d'agir sur la délinquance associée à la drogue considérée comme un problème global. Cela suppose que soient envisagé l'ensemble des actes, et non pas

²⁷ Arlacchi, P., Lewis, R., "Droga e criminalità a Bologna", *Micromega*, 4, 1990, 183-221.

seulement ceux qui parviennent à la connaissance de la police. On a vu combien les actes délictueux des usagers de drogue étaient le plus souvent banals; et commis dans les sphères privées (famille, amis, etc.). Ces actes sont tus, bien qu'ils soient particulièrement marquants pour ceux qui les subissent. De même, les actes d'incivilité, qui n'appellent pas les mêmes ressources que le travail classique de police judiciaire de lutte contre le crime, constituent les faits les plus fréquemment commis, loin devant les actes de vols, cambriolages, vols avec violence... Dès lors, la prise en charge appelle une révision des modes classiques d'intervention répressive, ce qui suppose que soit rediscutée la place de l'usager dans la société qui l'entoure. Cette redéfinition permet en outre de distinguer les usagers selon les phases particulières de leur consommation et de leur relation au produit, dont on a vu qu'elle détermine les modes d'engagement dans l'activité criminelle et le passage éventuel à une délinquance professionnelle, qui réclame bien entendu des instruments d'intervention autres que ceux destinés aux usagers-délinquants ou aux usagers.

C'est sur la base de ces éléments de compréhension du problème que nous allons à présent détailler, à partir des expériences européennes les plus riches, trois révisions qui nous semblent indispensables à l'horizon d'une convergence des politiques publiques en Europe. Elles consistent en :

- une redéfinition de l'action policière par la dépenalisation différenciée et les stratégies de dissuasion;
- une redéfinition de la cible d'intervention, en privilégiant la réduction des risques associés à la drogue, et non plus seulement de l'offre;
- une redéfinition de la place de l'usager dans son environnement, par le déploiement de stratégies de normalisation de l'usager.

II. Un nouvel horizon pour les politiques publiques de lutte contre la délinquance associée à la drogue

En ce qui concerne les problèmes liés à la drogue, on ne peut nier l'accent mis sur les perspectives répressives, et l'on peut étendre la remarque suivante de ces spécialistes britanniques à l'ensemble des pays européens : "criminal law was and remains the framework of British drug policies"²⁸. Cette priorité s'est exercée sans aucun doute aux dépens des impératifs de santé publique. On peut décrire l'histoire des politiques publiques de lutte contre la toxicomanie comme celle d'un affrontement des acteurs répressifs contre les médecins, puis, les premiers victorieux, de celui des policiers contre les juges, à l'avantage des premiers²⁹. Pourtant, les études européennes mettent en évidence que le résultat des politiques répressives est souvent contraire aux objectifs à atteindre. Ces politiques ne parviennent en effet jamais, en matière de consommation, à réduire la demande, et ne consistent, en matière de criminalité, qu'à déplacer les problèmes d'un territoire à un autre.

Au contraire, elles montrent que la criminalité associée ne peut être combattue que si l'on passe d'une politique répressive et intransitive à une politique centrée sur l'intégration sociale de l'usager. Ainsi, les résultats les plus encourageants viennent aujourd'hui des politiques contractuelles qui considèrent l'usager comme un acteur des politiques dont il est la cible. Cette mobilisation de l'usager s'effectue par un contrat social aux termes duquel l'usager s'engage à ne rien recevoir sans réciprocité : les aides sont désormais soumises à son respect d'un certain nombre d'obligations sociales.

A. La politique de réduction du coût social

L'impératif est d'inscrire les programmes d'assistance dans une politique de resocialisation de l'usager, dont le premier objectif est sa maîtrise des conséquences sociales de sa consommation de stupéfiants. L'ambition de ces politiques de contrat social est la réduction du coût social de la drogue, par une socialisation des usagers aux risques sanitaires et sociaux qu'entraîne leur consommation. Ces politiques n'ont plus pour objectif premier la réduction de la consommation, mais la minimisation d'une consommation que l'on ne juge plus à tous prix irrépressible. Bien entendu, et c'est ce que nous étudierons après avoir examiné la politique de réduction du coût social de la drogue, puis la politique de contrat social, ces politiques imposent une modification des

²⁸ Dorn, N., South, N., "The Power Behind Practice. Drug Control and Harm Minimization in Inter-agency and Criminal Law Contexts" in Strang, J. & Gossop, M., *Heroin Addiction and Drug Policy. The British System*, Oxford, Oxford University Press, 1994, 292-303.

²⁹ Sur l'histoire de la prohibition, voir par exemple, Bachmann, Ch., Coppel, A., *La drogue dans le monde*, Paris, Seuil, 1993.

stratégies policières en matière de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Une politique de réduction du coût social engendré par la drogue tient la consommation de drogues comme un fait incontournable. Plus précisément, c'est une politique dont l'objectif premier n'est pas la réduction de l'offre, mais la maîtrise et la réduction des conséquences dommageables de la consommation de drogues. Cela ne signifie pas, naturellement, que les entreprises visant la réduction de l'offre ou de la demande ne sont plus envisageables ; elles sont même toujours nécessaires, sauf à mettre en péril l'équilibre global de l'intervention des pouvoirs publics. Mais elles doivent être menées en conjugaison avec tout un ensemble de programmes qui tiennent la consommation de drogues par un certain nombre de personnes pour un phénomène acquis, irrépressible, et qui s'attachent à réduire les coûts engendrés par la drogue, et supportés par les usagers et par ceux qui les entourent. Les tentatives extrêmement onéreuses menées contre l'offre de produits, aux États-Unis, n'ont abouti ni à réduire le phénomène, ni même à en comprendre les logiques³⁰. Mettre l'accent sur la lutte contre les coûts de la consommation peut résonner comme l'aveu de l'impuissance des politiques de réduction de l'offre, mais met en avant un pragmatisme plus efficace. La réduction du coût social de la drogue implique le changement des objectifs, des institutions et des terrains des politiques publiques engagées³¹.

1. *Changement d'objectifs : de la répression de l'offre à la maîtrise de la demande*

Une politique de maîtrise du coût social de la drogue s'articule sur la réduction des effets induits par chaque consommateur et la réduction du volume total d'effets néfastes. Sur ce deuxième point, la réduction du nombre de consommateurs reste l'instrument privilégié des pouvoirs publics, qui visent

³⁰ En témoigne par exemple l'absence de lien constaté entre la consommation de cocaïne aux États-Unis et les variations importantes de prix à la consommation de ce produit. On se reportera sur ces échecs cinglants à l'impressionnant ouvrage de Reuter, P. et al., *op. cit.*, 1990.

³¹ Les points suivants sont la synthèse de travaux tels que Moore, M., *Buy and Bust*, *op. cit.*, 1977; Bennett, T., Wright, R., "The Drug-taking Careers of Opioid Users", *Howard Journal of Criminal Justice*, XXV, 1986; Hammersley, R., "The Relationship between Crime and Opioid Use", *British Journal of Addiction*, 84, 1989, 1029-43; Mott, J., "Crime and Heroin Use" in Whynes, D., Bean, Ph., *Policing and Prescribing. The British System of Drug Control*, London, McMillan Academic, 1991, 77-94; O'Hare, P., "Note on the Concept of Harm Reduction" in O'Hare, P., et al. (eds), *The Reduction of Drug-Related Harm*, Londres, Routledge, 1992; Dorn, N., "Clarifying Options on Drug Trafficking. Harm Minimization is Distinct from Legalization" in O'Hare, P., et al. (eds), *op. cit.*, 108-21; Dorn, N., South, N., "The Power Behind Practice", *op. cit.*, 1994, 292-303; Cesoni, M.-L., "Health or Public Order? The Problem of Objectives in National Drug Legislations", *op. cit.*, 1995.

alors la réduction de la demande de drogues. Mais une politique de maîtrise de la demande réclame une double réorientation budgétaire. En premier lieu, les sommes allouées au volet répressif doivent être partagées par l'ensemble des agences qui ont en charge les problèmes liés à la drogue et à la toxicomanie. Notamment, les sommes destinées au contrôle de l'offre, si peu rentables, doivent être les premières affectées aux initiatives curatives et de prévention de la consommation³². Tout au contraire, la prison accélère le passage à la criminalité, avec une professionnalisation accrue et des réseaux renforcés. L'allocation des ressources doit s'accomplir en faveur des formes plus productives d'action policière qui viseraient les réseaux organisés aux sommets des circuits de distribution (réduction de l'offre par infiltration, blanchiment, renseignements, connaissance des marchés locaux, etc.). Une affectation des efforts policiers aux formes classiques de la délinquance et de la criminalité permettrait de combattre non plus les usagers-délinquants, mais les délinquants professionnalisés. Les effets en termes de prévention des activités criminelles et de sentiment d'insécurité en seraient plus notables.

Sur le volet de la demande, l'objectif doit être de diversifier les instruments d'action en fonction des publics. S'il est probable qu'une dépénalisation de la consommation amènerait une croissance substantielle de la consommation parmi les consommateurs occasionnels ou les non-consommateurs actuels, l'accent doit porter aujourd'hui sur la maîtrise de ceux qui consomment déjà, tout en maintenant un interdit sévère sur ceux qui ne consomment pas encore. Sur ce dernier point, nous verrons comment les stratégies de dépénalisation différenciée peuvent être efficaces, dès lors qu'elles sont menées en concertation avec les agences sociales locales et si elles sont assises sur une connaissance fine du terrain et des individus impliqués.

Les politiques de réduction de la demande, menées jusqu'à ce jour, s'attachent en effet trop souvent à la répression des consommateurs peu professionnalisés. Aussi, les politiques de réduction de la demande parviennent sans peine à diminuer le nombre de ces consommateurs "fragiles", peu socialisés à la drogue, tandis que le nombre de consommateurs qui par une consommation élevée et des pratiques sociales font peser les plus grands risques sur la société, n'est pas réduit³³. A ce titre, les politiques de réduction de la demande ne sont

³² A cet égard, le rôle de l'incarcération mérite d'être exposé (et pas seulement sur le chapitre de la drogue : voir le numéro 31 des *Cahiers de la sécurité intérieure*, consacré à l'incarcération). En matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants et d'incarcération des usagers de drogues au titre d'autres délits, le rôle de la prison reste ambigu, tant il est vrai que s'il est reconnu à l'incarcération un pouvoir fort et nécessaire de manifestation de la sanction, cette sanction reste sans effet sur la prévention de l'activité criminelle et sur la récidive. Voir à ce sujet les interventions rassemblées in Cario, R., Ottenhof, R. (dir.), *Délinquance et toxicomanie*, Toulouse, Erès, 1991.

³³ Kopp, P., *L'économie de la drogue*, Paris, La Découverte, 1997.

pas efficaces, dès lors que le coût social de la consommation totale n'est pas réduit. Si la baisse de la demande est un objectif fort de la politique visant la réduction du coût social de la drogue, elle doit être menée en direction des publics pertinents, et non plus viser l'objectif peu significatif et surtout peu efficient de réduction du nombre de consommateurs. Cette politique passe par un changement de territorialité des programmes engagés, ainsi que par une modification des modes de transaction entre les institutions en charge de l'application des programmes.

2. Changement d'échelle d'intervention : du national au local

Ainsi que l'ont montré nos brèves présentations de monographies, la criminalité associée à la drogue ne peut se comprendre que par ses formes locales de manifestation. Les stratégies nationales uniformes butent sur la diversité des marchés locaux de distribution de la drogue et sur les modes différenciés de rapport des consommateurs aux produits qu'ils absorbent. L'efficacité de l'intervention publique repose sur son adaptation aux différents types de publics qu'elle entend viser : les travaux d'évaluation de la loi française du 31 décembre 1970 soulignent les effets contre-intuitifs d'un volet répressif qui pénalise l'usager sans distinction de produits, de lieux, de fréquence de consommation, de pratiques de consommation (à risques à l'égard du sida, par exemple). Il est donc indispensable de passer de stratégies nationales (type "guerre à la drogue") à des stratégies locales et différenciées. Dès lors qu'il ne s'agit pas de trafic international, où les stratégies doivent tendre à une plus grande homogénéité et à des cadres d'intervention coordonnés entre les différents pays³⁴, les stratégies doivent reposer sur une connaissance précise des conditions locales d'usage, de revente, d'intégration de l'argent de la drogue dans les marchés locaux, etc.

De ce point de vue, les expériences néerlandaise et britannique sont significatives. Encadrées par des lois nationales, des pratiques locales se développent, mêlant à des innovations considérables des dispositifs précis d'évaluation. Par exemple, le *Merseyside*, la région de Liverpool, connaissait au cours des années 80 le plus fort taux d'usagers du pays (1,7% de la population totale), dont la moitié constituée par des usagers en intraveineuse. Pourtant, la population de cette région était même l'une des deux moins touchées par le virus du sida et, à partir de 1990, la police du *Merseyside* était la seule force de police

³⁴ Voir sur ce point les perspectives de Dorn, N., "Subsidiarity, Police Cooperation and Drug Enforcement. Some Structures of Policy-working in the EC", *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 1 & 2, 30-47; id., "The Quiet Harmony of the Police. Enforcement, Welfare and Single Market Perspectives Policing in Europe, with Special Reference to Illegal Drugs" in Skretting, A., Rosenqvist, P., Jepsen, J., *Narkotikapolitiki internationellt perspektiv*, Nad Publikation, n° 24, 1993, 93-109 et Estievenart, G. (ed.), *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*, Florence/Dordrecht, IUE/Martinus Nijhoff, 1995.

du pays qui pouvait revendiquer une baisse substantielle des crimes recensés³⁵. Une connaissance précise et différenciée des populations locales et de leurs pratiques a permis en 1985 l'ouverture de la *Liverpool's Dependency Clinic*, associée au *Mersey Regional Drug Training and Information Center*, qui rassemblait travailleurs sociaux, représentants locaux et usagers, afin d'engager des programmes d'échanges de seringues.

Ces deux institutions travaillaient en coopération étroite avec la police locale. Celle-ci pouvait alors retirer ses agents en charge de la surveillance de l'hôpital et du centre d'information et les déployer sur le terrain de la délinquance et de la criminalité. Les usagers arrêtés pour détention de stupéfiants étaient signalés par la police aux deux institutions. Il revenait ensuite aux policiers d'envisager, en concertation avec elles, des solutions individuelles. Par exemple, les usagers arrêtés dans le cadre d'une première infraction d'usage ou de détention étaient systématiquement confiées à ces institutions. La police a pu alors s'engager dans un véritable travail de prévention du crime et de la délinquance, fondé sur la recherche et l'appréhension des usagers entièrement spécialisés dans le crime et la délinquance.

3. Changement d'institutions : d'interventions éclatées à la coordination des acteurs, d'institutions publiques à la coordination avec les associations

L'ensemble de ces réformes repose sur un bouleversement des relations entre les intervenants. Notamment, la mise en oeuvre d'une politique publique ambitieuse se fonde sur une relation suivie avec l'ensemble des services de soin et d'accompagnement social des usagers. L'un des meilleurs exemples de ces politiques est le *Rotterdam Drug Related Crime Program* (DRC), financé par le gouvernement néerlandais et dont la mission est la coordination entre le gouvernement municipal, le procureur, la police et les services d'assistance aux usagers³⁶.

Le programme repose d'abord sur un ensemble de recherches, sous forme de rapports d'analyse et de prospective : rapport sur la situation épidémiologique; projet de réintégration des usagers dans la société et projet ciblé de réduction des crimes et délits commis sur les parkings de la ville. Trois objectifs majeurs ont été dégagés : empêcher la consommation chez les non-usagers ; réduire la progression de la toxicomanie par une assistance suivie aux usagers ; offrir des conditions de vie décentes à ceux qui désirent continuer l'usage dès lors qu'ils respectent des règles minimales à l'égard de la collectivité.

³⁵ O'Hare, P., *op. cit.*, 1992.

³⁶ Bieleman, B., Bosma, J., "The Drug-related Crime Project in the City of Rotterdam" in Leuw, E., Haen-Marshall, I., *Between Prohibition and Legalization. The Dutch Experiment in Drug Policy*, Amsterdam, Kluger, 1994, 183-201.

La mise en place d'un tel projet repose sur l'inefficacité et le surcoût des programmes policiers et des programmes de désintoxication traditionnels. Les évaluations publiques mettent en évidence le manque de coopération entre les services et l'absence d'objectifs communs comme causes premières de ces échecs. De plus, à Rotterdam, l'absence de coordination des politiques mises en oeuvre se conjugait avec la dispersion des lieux de consommation. Certes, la gare centrale rassemblait environ 250 personnes, le plus souvent usagers-revendeurs, auxquels venaient s'agglomérer des usagers et usagers-revendeurs de tous horizons et difficilement contrôlables. Les usagers et usagers-revendeurs de la gare regroupaient, d'après les enquêtes préalables au projet, selon les catégories suivantes :

Les usagers non criminels (10%) sont ceux qui n'ont jamais commis de crimes et délits, ni avant la première prise régulière, ni pendant. Ils financent leurs besoins par les allocations et aides diverses et sont par ailleurs socialisés hors du milieu de la drogue.

Les usagers-délinquants (57%) sont ceux qui ont commis leurs premiers délits après s'être engagés dans la consommation. La fréquence de leurs actes criminels dépend de la quantité d'héroïne consommée et de leur inscription dans les programmes de soutien par la méthadone. La moitié d'entre eux sont mariés, le plus souvent avec une ou un usager, 40% ont un ou plusieurs enfants.

Les criminels-usagers (33%) sont ceux qui ont engagé une carrière criminelle avant de consommer et qui l'ont poursuivie pendant. La moitié d'entre eux ont passé une partie de leur enfance dans des services sociaux ou pénaux spécialisés et peu d'entre eux n'avaient jamais eu de contact avec la police avant leur premier usage d'héroïne. Surtout, les trois quarts ont commis un ou plusieurs délits avec violence. Un tiers seulement est marié ou vit en couple.

L'insatisfaction des acteurs publics de la ville de Rotterdam se nourrissait du constat que les usagers incarcérés avaient rarement cessé leur consommation pendant leur séjour en prison. A leur sortie de prison, leur premier geste était le plus souvent de se rendre auprès de leur ancien revendeur et de renouer avec la drogue. Le procureur et la police de la ville s'accordèrent avec les agences sociales pour privilégier la réinsertion par le biais du travail plutôt que par la prison. Ainsi, les incarcérations n'ont été destinées qu'aux criminels-usagers, tandis que les autres pouvaient prendre part à un programme de réinsertion au sein d'un foyer, le *Rotterdam House*. Ce foyer était en un local financé par un collectif d'associations et d'entreprises, et installé à proximité de la gare centrale, afin en outre de réduire les nuisances associées à la concentration des usagers dans cette zone.

La participation aux activités du foyer est comprise comme un contrat entre l'usager et les responsables, qui orientent le premier vers le monde du travail selon ses aptitudes à une socialisation normale et à une prise de responsabilité. Tout d'abord amenés à participer à des projets de socialisation communautaire, les participants se dirigent vers des activités collectives, lucratives et commerciales, à partir du foyer, puis sur le marché du travail classique. Les règles d'adhésion au foyer sont strictes : aucune drogue admise, respect des lieux collectifs et du travail d'autrui, incarcération immédiate en cas de non-observation des règles.

22 délinquants ont été retenus en 1988, 43 en 1989. En 1988, 6 seulement ont poursuivi le programme jusqu'à son terme (18 mois), et cinq d'entre eux ont trouvé du travail à leur sortie. En 1989, 18 ont entièrement poursuivi le programme entier. Ce dernier a ainsi permis aux policiers de mieux connaître l'état de la délinquance associée sur la ville et de mieux distinguer les criminels-usagers des usagers-délinquants. Ainsi, elle a pu réopérer un transfert de ressources de la répression de la drogue aux tâches classiques de prévention de la délinquance et de présence sur la voie publique.

La meilleure preuve du caractère fructueux de cette collaboration est la réduction massive de la petite et moyenne délinquance, obtenue par des programmes de socialisation, qui ajoutaient à un maintien de l'ordre classique des politiques moins conventionnelles de contrat social. Ainsi, le taux d'occupation du parking public de Rotterdam était seulement de 64% avant la mise en oeuvre du programme, et ce à cause du taux dissuasif de vols de voiture (deux par semaine en moyenne). Dans un premier temps, les policiers ont chassé les usagers agglomérés sur les lieux (*modus operandi* classique de sécurité publique). Puis, ils en ont confié la surveillance aux usagers de drogues qui avaient satisfait aux exigences du programme. Ceci mobilise un tout autre mode d'action fondé d'une part sur la participation même des publics à la mise en oeuvre de la politique publique, et d'autre part sur la réciprocité exigée de la part des destinataires de cette politique. Enfin, les équipements du parking ont été totalement réaménagés, dans le cadre d'un programme de prévention situationnelle³⁷. L'effet de cette politique protéiforme est incontestablement bénéfique, puisqu'en 1989, le taux d'occupation était maximal et 90% des abonnements étaient des abonnements de longue durée.

³⁷ La prévention situationnelle de la criminalité est l'ensemble des mesures qui tendent à réduire la criminalité non pas par la répression des criminels, ni par la mise en oeuvre de mesures de soutien social ou scolaire aux populations criminelles, mais par l'augmentation des coûts du crime. Alors qu'auparavant, on pouvait combattre le vol de voitures en multipliant les agents en civil sur la voie publique, guettant le flagrant délit, la prévention situationnelle consiste à encourager l'équipement des véhicules en dispositifs d'alarme, de renforcement des serrures, etc.

Parallèlement, la police a pu réduire les coûts générés par la surveillance des toxicomanes, en bouleversant le référentiel du contrôle des usagers, devenu contrôle social, assumé par les services d'assistance et surtout par les usagers eux-mêmes, au lieu d'une répression seulement assurée par la police. Ainsi, à la gare centrale, des petites stations mobiles ont été ouvertes aux usagers, qui leur permettent de s'asseoir, de se reposer, de se socialiser. Les policiers se sont engagés à intervenir dans ces stations et leurs environs qu'en cas de demande expresse des travailleurs sociaux. En contrepartie de cette réduction du contrôle policier, les usagers s'engagent à respecter des règles strictes : prohibition de l'alcool, des armes, des drogues, du recel, etc. Petit à petit, les policiers se sont intégrés à ces stations et leur rendent régulièrement visite, en police de proximité (*community policing*). Le contrôle des usagers, assumé par la police, était coûteux et peu efficace. Internalisé sous la forme d'un contrôle social par une resocialisation et une maîtrise des pratiques sociales d'usage de la drogue, il devient beaucoup plus productif. Le succès de ces cabines d'aide amena la ville à en assumer le financement intégral à partir de 1990.

Cet exemple peut être comparé à d'autres du même type³⁸ : l'essentiel consiste en une réallocation des ressources matérielles et financières au service de politiques dont le référentiel n'est non plus l'offre zéro ou la demande zéro, mais la maîtrise des effets sociaux de la consommation de drogue. Les politiques de réduction du coût social de la drogue passent également par une nouvelle conception de la socialisation des usagers, dès lors qu'elles tirent en partie leur succès d'un renversement de la conception des destinataires des programmes engagés. De "cibles" d'une action externe, ils deviennent "acteurs" de politiques auxquelles ils collaborent.

B. Le contrat social entre usager et collectivité et la notion de normalisation

Les programmes de réduction du coût social de la drogue reposent sur la notion de "normalisation". La loi de 1976, sur la dépénalisation de la consommation, de la vente et de la détention de cannabis, est fondée sur une distinction entre drogues "à risques acceptables" et drogues "à risques inacceptables" (héroïne, cocaïne et dérivés, amphétamines et dérivés, LSD), reflet d'un référentiel organisé autour de la notion de coût social d'une consommation que l'on ne saurait réprimer sans engager une intervention trop onéreuse. A ce titre, le passage du cannabis à la consommation d'héroïne et de cocaïne formait le risque majeur contre lequel les autorités entendaient lutter. La dépénalisation avait ainsi pour but de séparer les marchés de cannabis et de marijuana des autres marchés de produits illicites. Peu à peu, au cours des années quatre-vingts, les

³⁸ On peut trouver le détail de ces expériences locales dans des ouvrages collectifs tels que Dorn, N., Jepsen, J., Savona, E., *European Drug Policies and Enforcement*, Londres, McMillan, 1996.

volumes de drogues dures consommées, dont il s'agissait d'éloigner les éventuels consommateurs, ont également été tenues pour irréductibles à moyen terme. Le référentiel organisant la conception des drogues douces a été élargi aux drogues dures ; et l'objectif a été celui de la normalisation des usagers de ces produits. L'usage de drogue devient accepté comme pratique sociale courante, intégrée à la vie néerlandaise. Le consommateur est accepté par la société dès lors que ses pratiques sociales ne font pas peser sur elle des nuisances ou des risques importants. Ainsi, tout est fait pour éviter que l'usager ne devienne, par exemple, délinquant. La notion de normalisation doit dissuader le consommateur de drogues d'adopter l'ethos de l'usager-criminel, pour au contraire intégrer ses consommations à une vie sociale respectueuse de la vie commune. Ce sont les effets induits qui sont désormais visés par cette notion de normalisation, et non plus la consommation³⁹.

En échange de cette reconnaissance, et pour mieux manifester la séparation de l'univers du crime et de celui de la drogue, certaines villes comme Amsterdam ont développé les mesures en faveur des usagers. Ces mesures d'aide et de soutien sont accordées en échange du respect par les usagers des autres citoyens. En privilégiant ce contrat social tacite, le gouvernement néerlandais place l'accent sur l'intégration des usagers, le respect de leur choix, et leur séparation d'avec les criminels, pratiques congruentes avec les nouvelles stratégies policières de recentrage sur la criminalité ordinaire. De plus, la meilleure connaissance des styles de vie des usagers permet de développer des politiques plus précises, qui répondent aux besoins individuels. L'exemple suivant rend compte de l'avantage à développer de tels programmes⁴⁰.

Aux Pays-Bas, le style de vie des usagers devient une des variables centrales qui guident les politiques visant le comportement criminel éventuel des usagers. La toxicomanie aux Pays-Bas est en large partie une poly-toxicomanie, marquée par un recours fréquent à des produits de substitution moins onéreux comme l'alcool, l'ecstasy ou la méthadone. L'élasticité de la consommation par rapport au prix est donc considérable et les revenus liés au crime beaucoup moins importants qu'en Grande-Bretagne, par exemple. Les comportements des consommateurs de drogues dures sont néanmoins proches de ceux observés dans les autres pays, en ce que la dépendance est tout autant vécue à l'égard du

³⁹ Le gouvernement néerlandais a fait sien le bilan de l'échec des politiques de guerre à l'offre et déclare par exemple : "war on drugs enhances the existing escalation on criminal activities" in Engelsman, E., "Dutch Policy on the Management of Drug-related Problems", *British Journal of Addictions*, 84, 1989, 219-26. Voir, de manière plus générale, les bilans esquissés in Cattacin, S., Lucas, B., Vatter, S., *Modèles de politiques en matière de drogue. Une comparaison de six réalités européennes*, Paris, L'Harmattan, 1996, 142-5.

⁴⁰ Swiestra, K., "The Development of Contemporary Drug Problems" in Leuw, E., Haen-Marshall, I., *Between Prohibition and Legalization*, op. cit., 1994, 97-117.

produit qu'à l'égard des activités diverses générées par son commerce.

On peut systématiser les "styles de vie" des consommateurs de la manière suivante : rebelles, récréatifs, marginaux⁴¹. Pour les premiers, après quelques années d'expérimentation de la rupture sociale, la trajectoire épouse souvent les contours d'une carrière criminelle, et les consommations ne deviennent plus que récréatives. La délinquance est absente de l'univers des deuxièmes, sauf bien entendu la revente de stupéfiants. Les troisièmes maintiennent des activités de petite délinquance, antérieure à la drogue et qui se prolongent (ce qui est décisif) au-delà d'une éventuelle rupture avec les produits.

Deux facteurs sont importants : les politiques publiques vis-à-vis des consommateurs de drogue et le statut initial des populations en question. Sur le premier point, la politique de tolérance des Pays-Bas s'est montrée efficace. Ceux qui étaient consommateurs de drogues dures ne sont plus contraints d'être socialisés au sein de divers milieux criminels. En outre, les carrières criminelles des usagers se raccourcissent et il ne leur devient plus nécessaire de s'engager dans des activités régulières et ancrées de financement des consommations sur une longue durée. Les profils changent, ainsi que les activités criminelles. Ainsi, l'étude de Swiestra montre que les rebelles deviennent moins nombreux, sachant que l'usage des drogues est en quelque sorte démythifié et que sa consommation ne garantit plus une identité politique à elle seule.

L'effet pervers de cette politique est bien entendu la perméabilité accrue de la frontière entre consommateurs et non-consommateurs, dès lors que le coût d'entrée dans la consommation est abaissé. L'usage des drogues gagne en effet de nouveaux publics. Un autre type de consommateurs apparaît. Il s'agit de jeunes en difficulté sociale, qui vivent des revenus illicites et maximisent l'utilité des activités illicites par le recours au trafic de drogue, dont les coûts d'opportunité sont plus bas que ceux des autres activités illicites. La drogue est consommée comme célébration exceptionnelle, par exemple d'une augmentation subite de revenus : elle vient entériner un choix antérieur de carrière criminelle. C'est pourquoi ces politiques publiques ne peuvent trouver leur efficacité que si elles sont soutenues par de nouvelles stratégies policières fondées sur la prise en compte de la diversité des publics, des milieux locaux et des pratiques sociales associées à la drogue.

C. Pour une révision des stratégies policières

L'action de la police présente tous les caractères d'un paradoxe. En effet, s'ils sont soumis dans les pays européens à un fort contrôle des autorités publiques, si

⁴¹ Nous suivons en cela l'étude précitée de Swiestra.

les stratégies sont de prime abord définies par le pouvoir politique et les textes légaux, les policiers savent déployer des ressources propres en réalité largement autonomes. Dans le cadre de la mise en place des programmes de police de proximité, les actions ont été nombreuses qui, sous l'égide de la police, ont tenté de mettre en oeuvre une intégration des usagers de drogue dans leur environnement social, loin des stratégies répressives classiques⁴². La police a su dans ce cadre mettre en oeuvre des savoirs et des pratiques autonomes, d'autant plus autonomes qu'en matière de répression de délits sans autres victimes visibles que leurs auteurs (dans le cas de la consommation et de la vente), donc sans plainte, les policiers ont su conquérir et consolider un espace cloisonné, marqué par des normes pratiques rarement mises en cause⁴³. Nous détaillerons dans cette section quelques-uns des effets néfastes et contre-productifs des politiques répressives indifférentes à la diversité des publics et des situations, avant de décrire les stratégies différenciées mises en oeuvre ces dernières années dans quelques pays européens.

1. Bilan des stratégies répressives

Les politiques répressives seront ainsi évaluées selon trois critères : l'efficacité de la réduction de l'offre et de la demande de drogues ; l'efficacité de la réduction de la criminalité apparente ; l'efficacité dans la lutte contre le coût social de la drogue. Il ne semble pas aujourd'hui que l'évaluation des politiques répressives qui ont pour objectif, pour aller vite, une "consommation zéro", parle en la faveur du maintien d'un tel programme. Nous prendrons exemple sur des politiques locales de quelques villes d'Europe, avant d'envisager des solutions concrètes de maîtrise de la délinquance liée à la drogue.

a. Effets de déplacement et professionnalisation des usagers-délinquants

On sait depuis Durkheim que chaque règle crée une déviance particulière ; ces dernières ne préexistent pas aux premières⁴⁴. L'observation est d'autant plus juste en matière de stupéfiants, dans la mesure où c'est l'illégalité du commerce qui détermine les prix élevés et la position dominante des offreurs, puis attire les acteurs traditionnels de l'économie illicite et de l'activité criminelle. Le maintien de cette illégalité a un double coût. D'une part, elle renforce l'aspect illicite des

⁴² Pour une présentation rapide des programmes de police de proximité (dits "*community policing*") dans les pays anglo-saxons, voir Brodeur, J.-P., "La police en Amérique du Nord. Modèles ou effets de mode ?", *Cahiers de la sécurité intérieure*, 28, 2^e trim. 1997, 171-84.

⁴³ Voir, aux États-Unis, Skolnick, J., *Justice Without Trial*, New-York, Wiley, 1966 ou Kopp, P., *L'économie de la drogue*. op. cit., 1997, 76-7, en Europe, Levy, R., Monjardet, D., "Undercover policing in France" in Marx, G., Fijnaut, C. (eds), *Undercover. Police Surveillance in International Perspective*, La Haye, Kluwer Law International, 1995, 29-54, en France, Setbon, M., "Droque, facteur de délinquance? D'une image à son usage", in *Revue française de science politique*, 45/5, oct. 95.

⁴⁴ "Nous ne réprouvons pas [le crime] parce qu'il est un crime, mais parce que nous le réprouvons" in *De la division du travail social*. 1893.

marchés, et accroît de ce fait les prix et la position dominante des offreurs. D'autre part, elle engage la police dans des opérations longues et coûteuses de contrôle d'une consommation qui, comme toutes les consommations, est une activité privée qui exige de gros moyens de surveillance et de renseignements. Les opérations de police appellent néanmoins une rémunération symbolique (les saisies victorieuses) et matérielle des hommes engagés et très vite, l'usager-délinquant n'est plus considéré comme cible d'une action d'éradication de l'offre ou de la demande, mais comme ressource de légitimation de l'appareil policier. Ainsi, l'illégalité confine une partie des usagers-revendeurs dans une relation de proximité avec les policiers, relation qui enferme une partie d'entre eux dans les réseaux délinquants. Cette partie proactive du travail de police judiciaire est également au principe d'un certain détournement des objectifs politiques⁴⁵. Ainsi, à Copenhague, l'éradication de l'offre de stupéfiants s'est transformée en surveillance constante des milieux marginaux et libertaires par les policiers. Jørgen Jepsen, se demande ainsi "si le travail des policiers consiste à lutter contre la drogue ou bien à attribuer à la police une nouvelle légitimité, malheureusement motivée par les critiques sur leur incapacité à limiter les importations de produits illicites"⁴⁶. La police, lorsqu'elle est engagée dans des opérations de répression des marchés de la drogue doit tout autant obtenir des résultats que faire croire en la légitimité de son action et, au-delà, en la légitimité de l'illégalité des stupéfiants. La situation de Copenhague, à cet égard, mérite d'être développée.

On estime à environ deux ou trois mille le nombre d'usagers de drogues dures à Copenhague. Après une période fortement répressive, la police développe depuis la fin des années quatre-vingt une politique de coopération avec les services locaux d'aide aux usagers, car elle constate qu'elle ne peut combattre seule la consommation et le trafic. Ce partenariat fut décidé suite à l'échec politique et économique de la répression d'un certain nombre de quartiers, dont celui de Vesterbro, haut lieu de la prostitution et de toutes sortes d'économies illicites. Les revendeurs s'y étaient rassemblés dans les années soixante et soixante-dix et le quartier est rapidement devenu une scène ouverte d'échange et de consommation. La police a lancé une grande opération répressive en 1990 (*Narkostrategi 90*), dont les objectifs consistaient en un renforcement de la prévention à l'égard des consommateurs, une répression

⁴⁵ Le détournement des objectifs ne relève pas seulement d'une stratégie et d'une opposition politique aux objectifs imposés par les cadres. Il s'agit d'un phénomène que l'on retrouve dans les autres entreprises, qui consiste à voir les exécutants d'une procédure l'adapter à leurs conditions d'exécution, ou à leur culture, ou à la perception de ce qu'ils ont reçu pour consigne. Voir sur ce thème Monjardet, D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, 210-17.

⁴⁶ Jepsen, J., "Copenhagen. A War on Socially Marginal People" in Dorn, N., Jepsen, J., Savona, E., *European Drug Policies and Enforcement*. op. cit., 1996, 9-32.

accrue contre les petits revendeurs, une augmentation de la présence policière dans les rues, une meilleure formation des policiers sur les problèmes de stupéfiants et enfin, comme nous l'avons dit, une coopération renforcée avec les services sociaux. Il s'agissait de faire de Vesterbro un quartier à nouveau fréquentable, en y limitant le trafic et en y chassant les populations extérieures au quartier. Les usagers seraient, eux, envoyés vers les services sociaux et de cure.

Ainsi, 30 policiers ont été spécialement détachés à Vesterbro, 24 heures sur 24, avec pour mission de chasser les non-résidents qui se trouvaient dans le quartier : usagers de drogues, revendeurs, prostituées, marginaux, clochards, souteneurs, etc. A ses débuts, l'opération fut un succès. Le quartier a pu à nouveau redevenir salubre, sans consommateurs à ciel ouvert, les trafiquants extérieurs connaissaient de grandes difficultés à maintenir leurs contacts avec les usagers résidents, et les services sociaux prenaient en charge les consommateurs de drogues. En matière de délinquance, les résultats étaient également encourageants. Le nombre de délits enregistrés a chuté de 17% par rapport à l'année précédente, les usagers interpellés pour vols devenaient rares, et les délits les plus graves commençaient également à se raréfier, puisque le nombre de cambriolages avait baissé de 37%, celui des vols à la roulotte de 47% et celui des violences de 37%.

Pourtant, les résidents de Vesterbro ne crièrent pas au succès. D'une part, l'accroissement de l'activité policière se traduisait par une présence permanente et le sentiment d'un harcèlement éprouvant. D'autre part, les services sociaux ne tardèrent pas à constater que l'action de la police visait sans distinction les victimes et les coupables, les usagers et les revendeurs, les prostituées et les proxénètes. L'activité de la police était en effet imposante : du 4 février au 18 août 1991, on pût recenser : 6300 avertissements oraux (la plupart pour entrée et séjour irréguliers dans la zone); 530 avertissements écrits; 1600 contraventions et 3400 interpellations.

Le résultat fut bien entendu une augmentation rapide de la criminalité dans les autres quartiers de la ville de Copenhague. Aussi, les ministres de la Justice et des Affaires sociales décidèrent de limiter le volet répressif de l'action de la police et de reprendre une politique sociale et sanitaire d'envergure. Mais le quartier de Vesterbro n'accueillait plus d'usagers ou de prostituées, partis chercher bonne fortune ailleurs. Le résultat de cette politique répressive consista en deux effets contre-productifs distincts : déplacement de la délinquance dans d'autres quartiers et impossibilité pour les services sanitaires et sociaux de suivre les usagers. De plus, les usagers, marginaux, sans domicile fixe, également objets de l'attention de ces organismes, ont dû migrer vers d'autres régions de la ville, rendant ainsi leur prise en charge plus difficile. Ce mouvement s'est en

autre accompagné d'une dissémination de ces populations dans la ville, d'affrontements pour l'établissement de la revente sur les nouveaux secteurs, et a renforcé la nécessité pour les entrants et les déplacés de recourir à la violence.

b. Effets économiques des stratégies policières

La connaissance des effets de la répression sur le comportement des usagers et des usagers-revendeurs, ainsi que du coût social qu'elle engendre, est encore mal connue en Europe : nous manquons de données empiriques qui permettraient d'établir des grilles de lecture valides. Les recherches, plus développées aux États-Unis, montrent que les politiques qui visent la réduction globale de la drogue est plus coûteuse qu'efficace, et que les politiques de réduction de l'offre n'apportent (au mieux) que des résultats plus maigres que les coûts qui sont ceux de leur mise en œuvre.

Il semble ainsi acquis que des politiques qui visent l'éradication totale de la drogue ne peuvent être réalisées qu'à des coûts économiques et sociaux exorbitants. En effet, une politique de réduction n'est efficace que lorsque le coût des externalités est inférieur à la somme des coûts induits par la consommation de drogue et des coûts de la mise en œuvre de la politique. Or, de ce point de vue, l'efficacité des politiques répressives sur les prix à la consommation n'est absolument pas attestée. Ainsi, aux États-Unis, le budget de la lutte contre le trafic de marijuana dans les années quatre-vingt fut évalué à un milliard de dollars. Or, les profits tirés de la vente étaient estimés à 10 milliards de dollars. L'argent investi dans la lutte équivalait donc à une taxe de 10% sur la valeur ajoutée du produit en question. Selon les estimations de l'équipe de Reuter, un taux de saisies aux frontières multiplié par deux par rapport au taux actuel estimé, se traduirait par une augmentation infime du prix de la cocaïne (moins de 5%) et un peu plus substantielle du cannabis (environ 12%)⁴⁷. Tripler les volumes saisis au niveau des revendeurs en gros n'augmenterait les prix de détail que de 1%. Or, ces opérations, aux effets escomptés on le voit peu probants, sont d'un coût énorme. La structure des marchés explique ce manque d'effet d'une concentration des politiques répressives sur l'offre. Cela ne signifie pas que les efforts menés actuellement doivent être suspendus ; car un allègement de la pression sur la distribution de gros ou l'importation amènerait sans aucun doute une baisse des prix et une augmentation de la consommation globale. Mais il faut combiner ces programmes avec d'autres types de politiques répressives.

L'action répressive peut, également, s'exercer sur la demande de drogues, afin d'en réduire le volume. Les projections des interventions policières sur les niveaux de consommation laissent voir différents cas de figure selon les

⁴⁷ Reuter, P. (dir.) *Money from Crime. A Study of the Economics of Drug Dealing in Washington D.C.* Santa Monica, Rand Corporation, 1990.

élasticités supposées de la demande d'héroïne par rapport aux prix⁴⁸. Si la demande est rigide, insensible aux variations des prix, l'intervention policière, tout en maintenant le niveau des quantités disponibles, ne fait qu'augmenter les prix des quantités restantes. Cela n'entraîne donc pas une réduction du nombre des consommateurs, mais seulement une plus grande difficulté d'approvisionnement, une plus grande exigence d'argent (à partir du moment où les consommateurs ne trouveront plus de produits de substitution ou mettront un terme à leur abstinence) et donc une professionnalisation des comportements criminels. Dans cette hypothèse, les usagers sont davantage susceptibles de recourir à des modes illicites de financement de leur consommation.

Il faut cependant distinguer les types de consommateurs selon les différents degrés d'usage de drogue. Par hypothèse, le marché est partagé entre consommateurs occasionnels et consommateurs réguliers. Alors que les seconds restent relativement insensibles aux variations de prix, les premiers sont plus enclins à adapter leur consommation aux conditions du marché et notamment à l'augmentation des coûts d'opportunité (niveau initial des prix et somme des risques). L'intervention policière diminue le nombre de consommateurs et tend à ne laisser le marché accessible qu'aux délinquants professionnalisés. Enfin, un dernier cas de figure est celui de l'élasticité variable selon les prix du produit : si les prix initiaux sont bas, la répression qui ne provoque qu'une augmentation limitée des prix reste sans effet sur la consommation globale (cas de la cocaïne aux États-Unis)⁴⁹.

Les projections micro-économiques suggèrent donc une inefficacité partielle de la politique répressive, accompagnée d'effets pervers non négligeables. L'inefficacité n'est que partielle, puisque les consommateurs occasionnels se retirent du marché, sauf ceux, rares, qui se professionnalisent, et rejoignent les consommateurs réguliers, en grande partie rigides par rapport aux prix, consommateurs captifs.

Cependant, ces projections micro-économiques restent spéculatives, en Europe notamment, où l'information sur les prix est maigre⁵⁰. La connaissance

⁴⁸ Wagstaff, A., "Economic Aspects of Illicit Drug Markets and Drug Enforcement Policies", *British Journal of Addiction*, 84, oct. 1989, 1173-82 et Kopp, P., *op. cit.*, 1997.

⁴⁹ Cette analyse est contestée, cependant : l'élasticité aux prix selon le niveau initial de fixation des prix dépend de la structure locale des marchés et de l'organisation des réseaux de distribution (voir la discussion autour des controverses américaines in Kopp, P., *L'économie de la drogue*, *op. cit.*, 1997, 97). Cette incertitude amène, naturellement, à plaider en faveur d'une connaissance approfondie des marchés, produit par produit, situation par situation ; et affirme la nécessité de nourrir la réflexion économique d'informations sociologiques approfondies.

⁵⁰ A ce titre, il faut noter avec satisfaction les efforts d'estimation des prix de vente au détail par l'unité drogue d'Interpol (voir "Prices of drugs in the European Union", La Haye : Europol

de la flexibilité de la demande par rapport au marché "réel" et de l'élasticité de la demande reste encore imprécise : la référence au marché est rhétorique. On sait notamment que se rapporter aux seuls usagers dépendants ne permet pas d'embrasser l'ensemble des comportements économiques ; et l'on ignore les comportements de substitution ou de compensation des autres consommateurs. Aussi, les projections sont, à ce titre, une représentation d'hypothèses qui restent à vérifier de manière empirique. Enfin, l'action de la police ne se développe pas dans le vacuum social des courbes d'indifférence : la probabilité de se faire prendre par la police n'est pas la même selon les usagers et elle définit, avec le niveau des prix, le coût de la drogue. Là encore, on ignore tout de la distribution de l'augmentation des coûts d'opportunité de la revente selon les usagers. L'histoire de la répression des drogues aux États-Unis est riche d'informations empiriques sur le caractère contre-efficace de l'action sur l'offre, comme en témoigne par exemple la chute spectaculaire du prix de la cocaïne à partir du milieu des années 80, au moment même où les polices de l'ensemble du pays s'étaient engagées dans le fameux programme de "guerre totale à la drogue" et que la répression était censée battre son plein.

De même, nos hypothèses sur la professionnalisation des usagers, consécutive à une augmentation des coûts d'opportunité du crime, s'accordent à une logique micro-économique, qui veut que l'utilisateur dispose d'une information parfaite sur les activités criminelles, compare les coûts d'opportunité des différents domaines d'activités illicites, bénéficie de formateurs disponibles et ouverts. Cela n'est bien sûr pas le cas, même si les études sur la structuration des activités criminelles et la professionnalisation restent rares. Arthur Kreuzer compare en Allemagne trois catégories d'usagers selon leurs âges : les 17-23 ans, les 24-28 ans et les plus de 29 ans et leurs activités : prostitution, trafic de drogues et autres formes de criminalité. De manière contre-intuitive, ce sont les plus jeunes qui sont le plus enclins aux autres formes de criminalité. 43% d'entre eux se sont consacrés à ces activités comme principales sources de revenus, contre 25% des 24-28 ans et 26% des plus de 29 ans. En revanche, la professionnalisation semble être un élément explicatif en ce qui concerne le trafic de drogues, qui constitue la source de revenu illégale principale chez les plus de 29 ans (41%), ainsi que chez les 24-28 ans (35%), alors que les plus jeunes ne s'y consacrent qu'en second lieu (29%).

Ainsi, l'échec des politiques classiques de répression est indiscutable. Il est d'autant plus difficilement ressenti que les policiers constatent eux-mêmes leur impuissance dans chacun des domaines qu'ils avaient entrepris d'investir : L'inélasticité de la demande, l'infinité des ressources des producteurs et la multiplicité des revendeurs possibles ne rendent efficaces les stratégies

Drug Unit, mai 1997) et regretter dans le même temps que ces prix ne puissent être estimés que sur la base des interrogatoires policiers.

d'augmentation des prix que sur le court terme et sur un territoire limité.

Le multipositionnement et la rationalité des usagers-revendeurs leur permettent des stratégies de fuite et de repositionnement qui rend inefficace la concentration des policiers sur un seul volet de l'activité criminelle. La professionnalisation des usagers-revendeurs n'est, à ce titre, pas la moindre des conséquences inattendues des efforts répressifs des gouvernements. On estime ainsi qu'aux États-Unis, la violence engendrée par le trafic de drogue (guerre des gangs, notamment) est la conséquence directe de la répression considérable des années quatre-vingt, alliée avec une raréfaction des services sociaux⁵¹.

L'inélasticité relative de la demande induit une augmentation du prix en cas de rareté provoquée par la répression. Cette augmentation entraîne deux phénomènes distincts. D'une part, sachant les marges bénéficiaires inchangées à chaque niveau du circuit de distribution, les profits de tous augmentent, ce qui attire sur les activités de la drogue les criminels spécialisés dans d'autres domaines et qui entrevoient, de manière paradoxale, la possibilité de faire plus de profits dans la drogue du fait de la répression policière. D'autre part, l'augmentation des prix au détail amène une substitution vers d'autres produits, et pour une minorité un investissement dans des activités criminelles. Ceux-là sont ceux qui sont les plus mobiles entre les deux univers (drogue et délinquance). L'accroissement des prix et des risques renforce leur spécialisation.

Tous ces effets pervers impliquent une croissance substantielle du coût des actions policières, dans un premier temps pour mettre en oeuvre la politique de répression, dans un second temps pour lutter contre les effets induits de cette politique⁵².

⁵¹ Voir sur ce point les témoignages recueillis in Bourgois, Ph., *In Search of Respect. Selling Crack in El Barrio*, New-York, Cambridge University Press, 1995.

⁵² On pourrait multiplier les preuves de l'inefficacité de la politique répressive, en mettant en avant des traits communs à d'autres politiques policières du même type : engorgement des procédures, débordement des tribunaux et réduction considérable de la perception du risque dans le milieu en question, manque de formation des policiers convoqués sur ces affaires (voir à ce propos l'action de la police auprès des fumeurs de cannabis américains dans les années soixante, in Young, J., "The Role of the Police as Amplifiers of Deviance. Negotiators of Reality and Translators of Phantasy" in Cohen, S. (eds), *Images of Deviance*, Penguin, Harmondsworth, 1971, l'épisode des violences policières à Copenhague in Jepsen, J., "Copenhague", *op. cit.*, 1996 ou l'impossibilité de mener une politique répressive dans le respect des droits fondamentaux in Ignasse, G., "Le problème des pratiques policières" ou Caballero, F. (dir.), *Drogues et droits de l'homme*, Le Plessis-Robinson, coll. "Les empêcheurs de penser en rond", 1992, 71-80). La liste n'est pas exhaustive. Voir de manière générale Manning, P., *Police Work. The Social Organization of Policing*, Cambridge, MIT Press, 1977.

Le déploiement massif de policiers et de technologies policières a également pour projet de réduire le sentiment d'insécurité⁵³. Or, celui-ci n'est pas seulement, loin s'en faut, le reflet des efforts des policiers⁵⁴. La crédibilité des opérations de police visant à rassurer s'en trouve donc considérablement affectée. De plus, les opérations de police en matière de contrôle des marchés illicites de drogue étant le plus souvent extrêmement spectaculaires, relayées par la presse à grand renfort d'images et de témoignages sur l'ampleur des affrontements ou des moyens déployés, il est rare que les résidents du quartier concerné ressentent une extrême quiétude face aux nouvelles stratégies mises en oeuvre. C'est le cas par exemple dans le quartier de Notting Hill à Londres ou dans celui de St Georg à Hambourg⁵⁵.

Toutes ces difficultés ont amené bon nombre de polices européennes à réviser leur stratégie. Le cas de la police danoise est exemplaire, qui réclament un partenariat avec les associations d'aide aux toxicomanes afin de mener un travail qui, estime-t-elle, ne peut pas être fondé sur le seul objectif de réduction de la demande. La mise en oeuvre de politiques policières raisonnées passe par la reconnaissance de la dépénalisation sectorielle des drogues et la mise en place conséquente de nouveaux dispositifs stratégiques, que nous allons examiner pour conclure.

2. Vers de nouvelles politiques policières

Ce que désigne la dépénalisation différenciée est tout simplement l'idée que la police ne peut agir selon les mêmes méthodes et la même intensité à l'égard de tous les publics, dont on a vu les différentes compositions. Prendre en compte la diversité des usagers, notamment à l'égard du crime, amène à intégrer une dépénalisation de fait à l'égard de certains d'entre eux, afin d'affiner les

⁵³ On sait depuis longtemps la très relative efficacité des opérations massives de police visant à réduire le sentiment d'insécurité et l'insécurité effective, par exemple par la multiplication des opérations visant à prévenir la commission d'actes délictueux. Voir à ce sujet le débat éternel sur l'efficacité comparée des patrouilles en voiture et des patrouilles à pied in Kelling, G. et al., *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*. op. cit., 1974, Wilson, J. Q., Kelling, G., "Broken Windows", *The Atlantic Monthly*, March 1982, 29-38 et Walker, S., "Broken Windows and Fractured History. The Use and Misuse of History in Recent Police Patrol Analysis", *Justice Quarterly*, 1, 1, 1984, 75-90.

⁵⁴ Voir le bilan extrêmement nourri de Roché, S., *Le sentiment d'insécurité*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, première partie.

⁵⁵ A Notting Hill Gate (Londres), les opérations massives de dissuasion de l'offre ont conduit à une désaffection vis-à-vis des missions de police quotidienne, à une publicité en direction de tous les consommateurs de Londres que la drogue se trouvait en grandes quantités dans ce quartier, à un nombre considérable d'affaires de violences policières, à une multiplication des articles citant le quartier comme un haut lieu d'insécurité, à la professionnalisation des délinquants et à une augmentation de la sévérité des crimes (voir O'Connor, D., "A local strategy for drugs control" in Bennett, T. (eds), *Drug Misuse in Local Communities. Perspectives across Europe*, Londres, Police Foundation, 1991, 95-103).

instruments de maîtrise des infractions aux législations sur les stupéfiants et de la criminalité qui leur est liée.

Nous verrons la nature de cette dépénalisation différenciée, avant de considérer l'imbrication d'une telle politique dans le paysage des politiques sociales.

a. Définition de la dépénalisation différenciée

Outre qu'elle reste interdite par les conventions internationales, la dépénalisation globale de l'ensemble des stupéfiants à l'égard de tous les publics possibles ne peut être envisagée d'un point de vue scientifique ; les conséquences sur le domaine de la santé publique et sur l'économie des échanges en sont par trop incertaines. Mais les polices de nombreux pays ont été contraintes au réalisme et à la prise en compte de la diversité des usagers. Elles développent ainsi une dépénalisation de fait à l'égard de certains usagers, y compris de drogues dures.

Un certain nombre de bilans ont été esquissés sur les projections relatives aux politiques de dépénalisation de la drogue⁵⁶. Les arguments en faveur d'une dépénalisation effective, même partielle, sont connus, nous ne les exposerons que brièvement :

- les délits de trafic et de vente et l'ensemble de ceux liés à la drogue chuteraient ;
- les prix baisseraient, de même que les profits tirés de la drogue ;

Après la légalisation, les ressources consacrées à la lutte contre les trafics pourraient être réinvesties sur des cibles plus précises et plus efficaces : criminalité et programmes sociaux et médicaux d'aide à la réduction de la demande.

Les incertitudes créées par une dépénalisation effective touchent trois grands groupes d'usagers : les consommateurs actuels, les consommateurs occasionnels et récréatifs et les consommateurs réguliers.

En ce qui concerne ces derniers, deux options sont ouvertes. Si les crimes ne sont liés qu'à la délinquance d'approvisionnement, alors la dépénalisation des drogues aurait un effet massif sur le niveau de criminalité induite. Néanmoins, nous avons vu la faible part de la délinquance d'approvisionnement dans les processus criminels des usagers, ainsi que la socialisation au crime des usagers et l'ethos façonné par la familiarité avec les profits liés au trafic. Il faut donc distinguer dans le groupe des usagers réguliers les différents comportements

⁵⁶ Par exemple, Fazey, C., "The Consequences of Illegal Drug Use" in Whynes, D., Bean, Ph., *Policing and Prescribing. The British System of Drug Control*, London, McMillan Academic, 1991, 17-34, de Choiseul-Praslin, Ch.-H., *La drogue*. op. cit., 15-74, 1991, Knauss, E., *Freigabe von Drogen. Pro und contra. Literaturanalyse*. Wiesbaden, Bundeskriminalamt Forschungsreihe ou Grapendaal, M. et al., op. cit., 1994.

criminels. Nous avons vu que le renforcement des stratégies policières contre l'usage et la revente évinçait du marché un certain nombre de consommateurs réguliers, qui se reportent sur d'autres consommations ou suspendent leur consommation, mais attirait les criminels en quête de profits plus élevés. La dépénalisation n'induirait donc qu'une réduction marginale de la criminalité liée à la drogue, qui, quoi qu'il en soit, se reporterait sur les secteurs criminels délaissés.

Les consommateurs occasionnels et récréatifs sont les premiers évincés du marché dès lors qu'il devient plus risqué d'y rester. Ce sont eux qui seraient le plus susceptibles (mais on ignore en quelle proportion) d'accroître leur consommation dès lors que celle-ci ne serait plus restreinte, ce qui ne changerait rien sur le plan de la criminalité induite, mais ne serait pas sans effet sur celui de la santé publique. Il en est de même, bien entendu, pour la masse immense des non-consommateurs⁵⁷.

Il n'en reste pas moins qu'une dépénalisation pourrait être efficace en ce qu'elle serait ciblée de la manière suivante : sanction pour les usagers occasionnels ou récréatifs, négociation pour les autres. C'est ce que mettent en œuvre de nouvelles pratiques policières.

b. De la répression à la dissuasion

L'expression est désormais courante chez les spécialistes anglais des politiques publiques de la drogue : le *Low Level Drug Enforcement* (que nous traduirons par politique dissuasive) désigne la mise en œuvre d'une stratégie policière différenciée selon les publics et qui ne vise pas directement le trafic lui-même⁵⁸. Cette stratégie poursuit comme premier objectif l'éviction des nouveaux entrants et des usagers occasionnels hors du marché de la drogue, selon l'analyse en termes d'élasticités différenciées présentées plus haut. En second lieu, elle développe des méthodes empruntées à la police de proximité, notamment en direction des personnes touchées par les effets des trafics. Il ne s'agit plus de poursuivre les trafiquants selon les méthodes de police judiciaire (infiltrations, filatures, patrouilles en véhicule, repérages sur renseignements, etc.⁵⁹) mais de

⁵⁷ En termes économiques, on pourrait supposer qu'une consommation régulière de drogues dures induirait des effets tels que l'absentéisme au travail, la mauvaise exécution des tâches, tous ces facteurs qui pourraient conduire à l'éviction, cette fois, du marché du travail et à la recherche possible pour le nouvel usager de revenus illicites pour financer les besoins. Néanmoins, il faut relever que la dépénalisation conduirait à une chute considérable du prix de la drogue au détail (une cigarette d'héroïne au même prix que les cigarettes de tabac, selon les estimations actuelles) et donc à la marginalité de la criminalité d'approvisionnement.

⁵⁸ L'expression et la description de cette stratégie sont le fruit de Dorn, N., Murji, K., "Low level enforcement", *International Journal of the Sociology of Law*, June 1992.

⁵⁹ Voir le suivi de quelques équipes de policiers britanniques engagées dans ce type de travail in Dorn, N., et al., *Traffickers*. op. cit., 1992.

maintenir une présence constante sur les lieux d'échange. Le but est le harcèlement constant des populations qui se livrent au trafic et la dissuasion des candidats éventuels à la consommation. Le travail de police judiciaire, dans le cadre de la coopération européenne entre les polices, se déplace désormais au seul niveau de l'importation et du trafic international. Enfin, sur le volet judiciaire, ces stratégies dites de faible intensité imposent également d'éloigner les usagers des prisons en cas de traduction devant la justice pour privilégier les solutions d'insertion sociale⁶⁰.

Cependant, et c'est là un aspect décisif de ces politiques, afin d'éviter les situations telles que celles de Notting Hill Gate ou de Vesterbro, les policiers s'engagent dans une coopération avec les agences de soutien aux toxicomanes. Ces derniers sont l'objet d'un harcèlement uniquement s'ils rompent le contrat social qui lie la police, les services sociaux et curatifs, et eux-mêmes. Désormais, une bonne politique répressive doit se développer en intelligence avec les exigences sanitaires et sociales des collectivités touchées. Les deux exemples suivants pourront emporter, nous l'espérons, la conviction du lecteur.

Un exemple : les effets des programmes de substitution

Les services sociaux et médicaux ont souvent dû poursuivre des objectifs en contradiction avec les stratégies policières. Le meilleur exemple est l'ensemble des efforts de sédentarisation et de fidélisation des usagers de drogues afin de réduire l'épidémie du sida, tandis que la police mène une politique systématique de dissolution des îlots de toxicomanes dans les grandes villes. Deux exemples montrent ce qu'au contraire peut apporter une politique dissuasive menée en concertation avec l'ensemble des partenaires.

La première concerne la fameuse *Drug Dependency Clinic* de Liverpool, qui avait jusqu'à récemment l'autorisation de délivrer aux usagers une dose hebdomadaire de méthadone, disponible dans toutes les pharmacies de la ville. 1019 dossiers de patients ont été étudiés⁶¹. 90% de ces patients ont dit avoir commis des crimes divers pour financer leurs consommations illicites. Un cinquième seulement de ces patients n'avait jamais été condamné par les tribunaux. Des quatre cinquièmes déjà condamnés, un tiers avaient écopé de leur première condamnation avant d'avoir touché à la drogue et 11% l'année-même de leur première consommation. La dépense moyenne par patient était de £40 par jour pour s'offrir des produits illégaux. La consommation évoluait avec les revenus : leur augmentation entraînait une augmentation de la consommation de drogues.

⁶⁰ Voir, pour une présentation de l'évolution des décideurs publics allemands en faveur de la dépenalisation différenciée, les conséquences de la décision du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, in Albrecht, H.-J. *Communications*, 62, 1996, 47-65.

⁶¹ Fazey, C., "The Consequences of Illegal Drug Use", *op. cit.*, 1991.

Sur 127 patients interrogés qui suivent le traitement à la clinique de Liverpool pendant un an ou plus, beaucoup semblent pouvoir mêler leur consommation de méthadone avec une vie sociale normale : 25% d'entre eux travaillent (dont un cinquième à plein temps), 40% ont travaillé ou se sont trouvé en période de formation d'au moins un an durant leur prise en charge à la clinique. 52% n'ont plus acheté de drogues illicites, 31% ont continué, mais ont considérablement réduit le montant de leurs achats (moyenne : £20 par semaine).

Si l'on compare les activités de ceux pour qui le programme a échoué (c'est-à-dire qui ont quitté le programme puis ont réintégré la clinique) et ceux pour qui l'assistance à la clinique a été continue, le succès porte en fait surtout sur les activités associées plutôt que sur la consommation de produits illicites, comme le montre le tableau IV-a.

La méthadone est donc susceptible de réduire l'activité criminelle des usagers, uniquement, cependant, si sa délivrance est accompagnée d'un suivi avec les institutions qui la dispensent. La qualité du lien qui unit l'usager aux instances médicales est déterminante quant aux activités qui seront les siennes. L'efficacité des politiques de ce type repose sur la force du contrat (symbolique ou non) qui unit l'usager et l'institution qui le suit.

La ville d'Amsterdam est significative à cet égard. Elle est le cadre de programmes de distribution de la méthadone en trois étapes successives. L'usager d'héroïne doit d'abord s'adresser à un bus itinérant, où il est accepté, temporairement, sans restriction, ni contrôle. Puis, s'il veut se fidéliser auprès du programme de distribution, il doit s'adresser à l'une des trois stations communautaires de la ville. Il lui est alors imposée la visite quotidienne de la communauté, sous peine d'exclusion et de retour à l'étape précédente. De même, tous ceux pris en possession d'héroïne ou de cocaïne sont rejetés de la communauté et invités à se présenter à nouveau au bus itinérant. La troisième et dernière étape est la prise en charge par un médecin, qui délivre une prescription, deux à trois fois par semaine, fondée sur l'abstinence de l'usager, contrôlée par tests d'urine. Cette politique locale rend possible une étude fine comparant quatre populations d'usagers (de ceux qui sont admis en médecine générale à ceux qui n'ont pas recours au programme)⁶².

Les résultats sont les suivants. La présence en communauté accroît fortement la probabilité d'atteinte aux biens et réduit, où ces atteintes sont commises, la gravité des infractions. En revanche, les résultats ne sont pas aussi

⁶² Nelen, H., "Drug Misuse in Local Communities. Amsterdam" in Bennett, T. (eds), *Drug Misuse in Local Communities. Perspectives across Europe*, Londres, Police Foundation, 1991, 81-6.

probants, dans le cas de ceux qui se situent encore à une étape antérieure du processus de resocialisation (prise en charge dans les bus itinérants). La présentation synthétique des résultats apparaît au tableau IV-b.

La délivrance de méthadone ne semble donc pas avoir d'influence significative en termes d'atteintes aux biens si elle ne se déroule pas dans le cadre des programmes communautaires et, sans doute à plus forte raison (mais le trop faible nombre de personnes concernées ne permet pas de le prouver), dans le cadre de la prise en charge médicale par le généraliste. En fait, si l'on considère les trois niveaux retenus dans le tableau IV-b, ce sont trois styles de vie qui sont à l'épreuve. Celui qui refuse d'entrer dans le cycle du traitement revendique son attachement au modèle de la rébellion contre l'ordre établi et de l'indépendance individuelle. Il assume sa marginalité et la confond avec la surconsommation d'héroïne. On ne peut s'attendre dans ce cas à une réduction du nombre de délits. Celui qui en reste au bus ne considère finalement la méthadone que comme un substitut au manque d'héroïne ou aux aléas du marché. La méthadone réduit de manière marginale le recours à la délinquance, dans la mesure où elle permet l'accès à un produit de substitution et ne contraint donc pas les consommateurs d'héroïne à rester captifs de leur produit initial. Enfin, ceux qui s'engagent dans les communautés se sédentarisent et se socialisent. Leur consommation d'héroïne est réduite par la réduction du besoin. Les résultats du tableau IV-b montreraient sans doute ceci, s'ils étaient croisés avec l'âge des patients et, plus encore, avec la durée accumulée de la consommation de drogues : l'efficacité des programmes de forte socialisation tient surtout à ce qu'elle accompagne, plus qu'elle ne la détermine, un mouvement personnel de désengagement individuel à l'égard d'une carrière devenue trop pénible parce désormais trop longue.

Les critiques sont nombreuses à l'égard des programmes de substitution. Elles reposent sur la faible efficacité marginale : les efforts semblent disproportionnés en regard des résultats obtenus. C'est ce que met en avant une autre étude sur les programmes amsterdamais (voir le tableau IV-c). L'étude consiste cette fois-ci en une analyse statistique multivariée prenant en compte sept facteurs : la consommation de cocaïne; la consommation d'héroïne; le sexe; l'âge; l'ancienneté de l'usage; la réception d'aide sociale; la participation à un programme de substitution. Le pourcentage de covariance est faible, mais significatif (20%). Quatre variables sont à l'origine d'un changement de comportement : la consommation de cocaïne (plus la consommation est forte, plus les revenus illégaux sont proportionnellement importants); le sexe (les hommes gagnent plus d'argent que les femmes); l'âge (plus l'utilisateur est jeune, plus les revenus criminels sont importants); la consommation d'héroïne. Ces variables sont présentées ici en ordre d'importance décroissant. Les résultats exposés dans le tableau IV-c montrent que l'influence des programmes de

substitution par rapport aux auteurs facteurs dépend fortement du type de programme suivi.

Les résultats présentés dans ce tableau permettent de relativiser l'ampleur des effets des programmes, au regard d'autres facteurs, tout en mettant en avant l'importance de l'aspect qualitatif de la mise en oeuvre de ces programmes. Ils montrent également que quel que soit le type de programme dans lequel les usagers sont engagés, une part importante d'activités criminelles est toujours commise. C'est l'effet de la prise en considération par les usagers-revendeurs et les petits trafiquants de l'aspect lucratif de l'activité criminelle et leur maintien conséquent dans ces circuits. Autrement dit, nul miracle n'est à attendre des programmes de distribution de produits de substitution, en tous cas en l'état actuel de ce que l'on sait de ces programmes. Leur efficacité est liée à la structure sociale des populations auxquelles elle s'adresse. A l'égard de consommateurs routiniers, leur efficacité est faible. A l'égard de consommateurs qui cherchent, souvent en bout de course, à rompre avec la drogue, l'efficacité est beaucoup plus forte, car elle accompagne un choix individuel. Il est certain que, en termes de coûts de l'intervention publique, ces programmes ne sont pas très performants. Mais ils permettent, et c'est décisif, de distinguer les publics, et d'accompagner les "sorties de la toxicomanie". Reste le problème des toxicomanes en phase de croissance de leur consommation et des toxicomanes en milieu de carrière. On observe cependant depuis quelques années le vieillissement des populations consommatrices d'héroïne et la réduction concomitante de leur nombre, en France, aux États-Unis, aux Pays-Bas. Freiner l'entrée des nouveaux consommateurs et accompagner la sortie de carrière des gros consommateurs est un objectif pragmatique qui semble pouvoir être atteint, mais qui suppose la mise en place de politiques de coopérations entre services préventifs, répressifs et médico-sanitaires, et la relation à l'utilisateur fondée sur le contrat social, conception qui tranche avec les référentiels aujourd'hui trop souvent retenus.

Conclusion

A la lecture de telles expériences européennes, il ressort avec évidence que le partage "répression/prévention" perd de sa lisibilité. Les catégories de l'intervention deviennent plus floues, du fait de la nécessaire coopération des acteurs publics et associatifs qui, lentement, de manière souvent chaotique, se met en place. L'Europe n'a en matière de contrôle de la délinquance liée à la drogue pas de modèle spécifique à proposer, sauf l'extraordinaire foisonnement de politiques publiques locales. Les efforts de convergence se font pourtant sentir, qui se développent en matière de recherche ou de coopération des services de contrôle et de prévention.

En matière de recherche, il faut souligner le rôle prédominant, là encore, des actions locales, liées à des villes particulières, sans souci de cohésion au niveau national, ni européen. L'Europe a aujourd'hui tout à gagner de la mise en place de programmes de recherches comparées visant à évaluer les politiques locales les plus ambitieuses. De même, le rassemblement des données sur les petits trafics et l'économie illicite, dont on a vu le caractère épars mais pourtant essentiel, relève de programmes européens comparés. De ce point de vue, le premier objectif des décideurs doit consister en une politique de recherche soutenue et continue⁶³.

Cet effort est d'autant plus impératif que, dans la perspective des domaines de compétence prévus par le Traité de Maastricht, ainsi que de la convergence des droits européens sous l'influence de la Cour européenne et des directives de la Commission, les politiques de santé publique, celles liées au contrôle des flux (de capitaux, de produits, d'individus), ou bien encore les politiques judiciaires et criminelles convergent à une vitesse (et dans un désordre) croissants⁶⁴. Et les pays de l'Union ont d'ores et déjà accepté de faire converger les politiques nationales de lutte contre la drogue et la toxicomanie, comme en témoigne la résolution adoptée le 17 décembre 1996 par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité de l'Union⁶⁵. Cette convergence emportera des effets plus complexes que les directives et les résolutions qui en définissent le cadre. Les adaptations aux contextes juridiques nationaux, l'appropriation par les acteurs concernés, les lectures exigées par les pouvoirs publics centraux sont susceptibles, en cette matière plus qu'en toute autre, de modifier de manière substantielle le sort de la politique commune qui s'élabore⁶⁶. La réalité la mieux partagée sur la drogue reste, notamment dans ses relations avec la délinquance, qu'elle est gérée au niveau public par les acteurs policiers et qu'elle touche, aux yeux de ces derniers, à l'une de leurs prérogatives essentielles et, de ce fait, à l'une des dimensions de l'intervention étatique qu'ils défendent comme étant

⁶³ Il faut ici souligner les efforts conjoints de l'Institut européen et de l'Observatoire européen de la drogue et de la toxicomanie pour tenter de fédérer et encourager les recherches européennes sur ces thèmes. On pourra consulter sur ces points les documents du colloque de l'Institut et de l'Observatoire des 13 et 14 décembre 1996, qui mettent en lumière les travaux existants et les réseaux/institutions d'encouragement de la recherche.

⁶⁴ Une image assez fidèle du désordre des politiques judiciaires, en particulier en matière d'échange et de traitement des informations, est présentée par Dorn, N., "Les nouvelles formes du renseignement policier", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°32, deuxième trimestre 1998, 137-50.

⁶⁵ *Journal Officiel des Communautés européennes*, n°L347/6, 31 décembre 1996.

⁶⁶ Nous n'évoquons pas ici la complexité et l'instabilité des modes d'appropriation des directives européennes par les acteurs nationaux voire locaux, décrites in Héritier, F., "Policy-Making by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation, and Substitute Democratic Legitimation in Europe. Perspectives from Distinctive Policy Areas", *Journal of European Public Policy*, IV, 2, 1997, 171-89.

régaliennne. C'est pourquoi, comme il en a été fait la démonstration sur les "accords de libre circulation" dans l'espace Schengen (devenus ensembles de mesures destinées à renforcer les contrôles des flux transnationaux⁶⁷), le sens des politiques communes appartient ici au plus puissant des acteurs qui la mettent en œuvre, les acteurs policiers.

Plaider en faveur de la convergence des approches les plus fructueuses, à l'image de celles que nous avons développées dans la présente contribution, est aussi un moyen de favoriser l'intervention d'acteurs multiples, inscrits dans une convergence durable, sur le terrain de la drogue⁶⁸. Une telle ambition n'est toutefois porteuse que si elle s'inscrit dans le cadre d'une redéfinition du partage entre profanes et scientifiques sur la question. Nous avons vu que des politiques avaient pu amener un certain nombre d'effets louables, sur un terrain où l'intervention publique compte ses succès, il faut bien le dire, comme autant de perles rares. Si la perception de l'usager comme individu soumis au produit et au besoin irréprensible de le financer de manière illicite reste le fait des institutions répressives qui prédéfinissent ce qu'elles ont précisément pour mission de combattre (et, donc, de comprendre), le traitement du problème procède d'une croyance "scientifique" trompeuse et en partie construite pour les besoins de la cause⁶⁹. Renouveler l'approche des problèmes par une compréhension approfondie de la rationalité des consommateurs passe par la coopération entre les services en charge de la drogue, par l'acceptation de la légitimité des questionnements sur les pratiques sociales associées à la drogue, sur une confiance minimale envers les consommateurs.

D'autre part, les études que nous avons évoquées ont toutes ceci en commun qu'aucune ne permet d'établir la meilleure politique en matière de drogues. Les programmes de substitution par la méthadone font baisser le volume des activités criminelles aux États-Unis. C'est que les exigences d'admissibilité dans ces programmes sont plus élevées là-bas qu'en Europe : les

⁶⁷ Nous renvoyons ici à la démonstration de Bigo, D., *op. cit.*, 1996.

⁶⁸ Certaines des expériences locales que nous avons présentées tranchent, pour le moins, avec ce qu'observait la Cour des comptes française dans son rapport consacré au dispositif de lutte contre la toxicomanie. La Cour observait en effet les "logiques différentes" (logiques de "résultat" en termes de saisies et d'interpellation pour la gendarmerie et la police, de soin pour les administrations de santé publique ou les associations), l'absence "d'axe prioritaire", de "plan national à moyen terme", etc. Ce ne sont pas seulement les logiques spécifiques des acteurs concernés qui freinent l'émergence de solutions communes, mais aussi la volonté de l'État (notamment de la Mission interministérielle chargée de coordonner la lutte contre la toxicomanie) d'imprimer une politique nationale libérée des captations sectorielles (*Le Monde*, 8 juillet 1998).

⁶⁹ Voir à ce propos notre article "Conversions scientifiques d'une croyance publique. Pour un changement des mécanismes actuels de prise en charge de la drogue et de la toxicomanie", *Revue suisse de science politique*, III, 4, hiver 1997, 59-80.

recherches mettent en évidence toute la difficulté à disposer d'un savoir global sur les drogues, détaché de la connaissance fine (et pas uniquement économique) des marchés locaux. Cela a pour conséquence que, plus qu'ailleurs, il faut plaider, pour employer une expression de Pierre Muller, en faveur d'une "relocalisation" des politiques publiques associées à la drogue. Ce souhait rencontre la résistance de ceux qui veulent voir en la drogue d'abord un problème de sécurité publique, donc nécessairement lié, dans un pays centralisé comme la France, à la définition par l'État central de mesures nationales uniformes. Encourager la recherche locale pour des solutions locales passe par la remise en question de ce référentiel structurant en matière de stupéfiants.

La lecture de ce texte peut encourager un certain pessimisme, marqué par l'idée de la vanité de l'intervention publique en matière de drogue. Comme c'est fréquemment le cas en matière de criminologie, les politiques publiques sur ce terrain dilapident leurs effets en effets latéraux (comme le déplacement de la criminalité d'un quartier à l'autre) ou double effet (l'augmentation des prix réduit le nombre de consommateurs mais augmente les comportements criminels de ceux qui consomment encore) ; ce qui peut inciter au laisser-faire, à la criminalisation de l'ensemble des usages de l'ensemble des drogues ou au nihilisme défait. En réalité, nous croyons l'optimisme plus raisonnable. Pourvu que soient acceptés deux constats convergents (la toxicomanie n'est pas une fatalité : l'écrasante majorité des usagers de drogues s'en sortent⁷⁰ et les consommateurs d'héroïne vieillissent et se raréfient) et un référentiel (le coût social de la drogue), il faut noter toute la nécessité d'agir à présent que l'on sait comment accompagner les sorties de carrière de consommation, que l'on sait comment réduire l'activité criminelle des consommateurs vieillissants, que l'on sait comment mettre en place des politiques de coopération inter-institutionnelles.

Il n'en reste pas moins qu'un étouffement des passions autour de la question des stupéfiants s'impose comme un préalable incontournable. De ce point de vue, comme l'indique la notion d'économie normative qu'appelle l'idée de la réduction du coût social de la drogue, les programmes de recherche ont tout à gagner d'un déploiement sur le terrain de la philosophie morale visant à nourrir le choix public, autour de questions telles que la définition d'un équilibre optimal de santé publique, le conséquentialisme, le choix social, le désir et l'équilibre des préférences... Ce n'est qu'à ce prix que le politique retrouvera, face aux apôtres du laisser-faire et aux volontés policières, l'autonomie de la décision qui garantit sa légitimité.

⁷⁰ Castel, R. (dir.), *Les sorties de la toxicomanie*, Paris, GRASS/MIRE, 1992.

Tableau I.

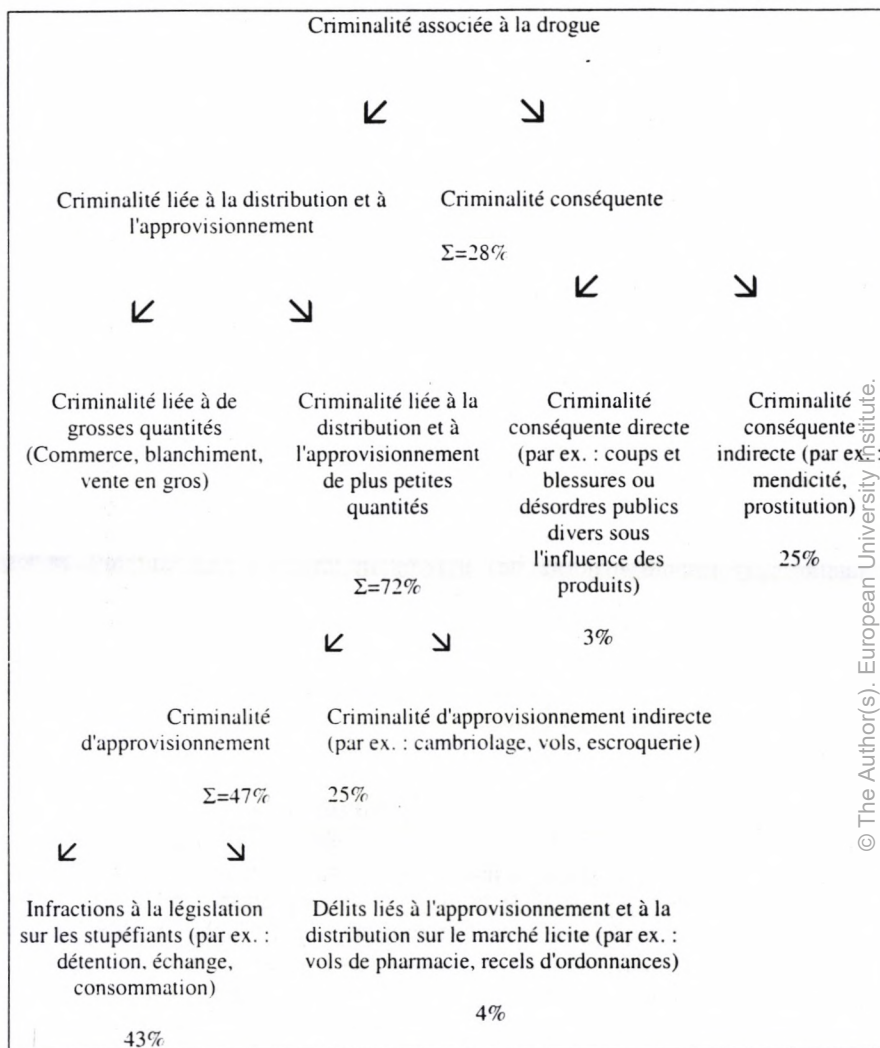


Tableau II-a . Comparaison du nombre d'usagers de drogue au sein des délinquants, proportionnellement à la population générale (1985)

	Usagers		Usagers d'héroïne	
	Population générale	Echantillon de condamnés	Population générale	Echantillon de condamnés
Cambriolages (N=100)	1,5	55	1,3	50
Vols (N=100)	1,5	33	1,3	30
Vols de voitures (N=50)	0,8	13	0,6	10
Dommages intentionnels (N=50)	0,8	5	0,6	2
Répartition générale	1,5%	35,3%	1,3%	30,7%

Parker et alii. 1988. 97.

Tableau II-b . Répartition des infractions commises par l'échantillon dans l'année écoulée

	Type d'acte	Nombre d'actes commis durant l'année écoulée
1	Vente et échange de stupéfiants	70 091
2	Ne pas payer dans les transports publics	29 125
3	Vol à l'étalage	27 324
4	Prostitution	14 250
5	Vol dans les voitures	9 220
6	Falsification de stupéfiants, escroquerie dans la vente de stupéfiants	7 763
7	Conduite sous effet de la drogue	5 555
8	Recel	5 328
9	Achat et vente illicite de médicaments licites	3 058
10	Falsification de prescription	2 598
11	Emprunts auprès d'amis	2 543
12	Falsifications sur chèques	2 276
13	Effraction d'immeubles ou d'appartements	2 074
14	Tromperies sur son identité dans le milieu des usagers/revendeurs	1 203
15	Proxénétisme	1 135

Erhardt, 1991, 26.

Tableau III-a . Structure des prix et bénéfices d'un kilo de cannabis; Argenteuil (France), 1993

Niveau de transaction	Prix unitaire	Valeur du kilo	Bénéfices
1kg	14000F	14000F	
4x250g	4500F	18000F	4000F
40x25g	800F	32000F	14000F
400x2,5g	100F	40000F	8000F
Sommes dégagées			26000F

Schiray, 1994, 38.

Tableau III-b . Structure des prix et bénéfices de 150g d'héroïne; Aubervilliers (France), 1993

Niveau de transaction	Prix unitaire	Valeur de la dose	Bénéfices
150g	75 000F	500F	50 000F
5x30g	21 000 - 24 000F	700-800F	30 000 - 45 000F
750 doses de produit coupé (5 doses par g.)	150 000F	200F	30 000F
Sommes dégagées			110 000 - 125 000F

Tableau III-c . Structure des prix et bénéfices d'un kilo de cannabis; Aubervilliers (France), 1993

Niveau de transaction	Prix unitaire	Valeur du kilo	Bénéfices
1kg	8000 - 15 000F	8000 - 15 000F	
4x250g	3000 - 4000F	12 000 - 16 000F	6000 - 8000F
40x25g	500F	20000F	4000 - 8000F
400x2,5g	125F	50000F	30 000F
Sommes dégagées			40 000 - 46 000F

Tableau III-d . Revenus illicites par rapport aux types de consommation, Aubervilliers (France), 1993 (en %)

	Non concerné	Proche	Cannabis	Héroïne	Médicaments	Total
Sans réponse			21	23		16
Non concernés	83	75	10		100	24
Moins de 1000F*	17		21	15		16
1000-3000F			21	7,6		13
3000-5000F			6,8			3,6
5000- 10000F			3,4			1,8
10 - 20000F		25	3,4	7,6		7,2
20 - 30000F			6,8	38		13
> 30000F			6,8	7,6		5,4
Total		100	100	100		100

* Les sommes sont mensuelles.

Bouhnik et al., 1994, p. 60

Tableau IV-a . Effets de la fréquentation continue et discontinue de la clinique de Liverpool (activités auto-reportées) (pourcentages)

	Discontinue (n=66)	Continue sur 12 mois ou plus (n=127)
N'ont pas commis de crime ou délit	9	74
Sont en cours d'examen judiciaire	16	0
Ont passé quelque temps en prison	10	3
Probation/ libérés sur parole	6	?
Ont été en formation ou salariés	6	40
Ont passé quelque temps en abstinence	33	17
Usages illicites	100	48
Usage illicite d'héroïne	100	31
Ont commis des crimes pour financer	91	26
Coût hebdomadaire de leurs consommations illicites	£280	£20

Fazey, C., "The consequences of illegal drug use" in Whynes, D., Bean, Ph., *Policing and Prescribing. The British System of Drug Control*, London, McMillan Academic, 1991, 159.

Tableau IV-b . Atteintes aux biens, auto-reportées (en %)

	Oui	Non	n
Pas de programme	59	41	44
Communauté	40	60	62
Bus	67	33	42
Total	53	47	148

Nelen, H., "Drug Misuse in Local Communities Amsterdam" in Bennett, Trevor (eds), *Drug Misuse in Local Communities. Perspectives across Europe*, Londres, Police Foundation, 1991, 81-6.

RSC Publications

To Robert Schuman Centre — Publications
European University Institute
Convento
Via dei Roccettini 9
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI) – Italy
Telefax No.: +39-055-4685 -770
E-mail: divry@iue.it

From Name
Address
.....
.....
.....
.....

- ☐ Please send me a complete list of RSC Policy Papers
☐ Please send me a complete list of RSC Working Papers
☐ Please send me a complete list of RSC Jean Monnet Chair Papers

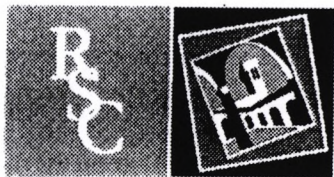
Please send me the following paper(s):

No, Author
Title:
No, Author
Title:
No, Author
Title:
No, Author
Title:

Date

Signature





RSC PUBLICATIONS

RSC publications are published and distributed by the
European University Institute, Florence

Copies can be obtained free of charge
– depending on the availability of stocks – from:

Robert Schuman Centre
European University Institute
Convento bldg.
Via dei Roccettini 9
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

Please use order form overleaf

Tableau IV-c . Type de programme suivi et profits mensuels tirés des atteintes aux biens

Types de programmes	Communauté	Bus	aucun programme suivi	N =
Pas d'infraction	60%	33%	41%	69
Revenus illicites inférieurs à \$285	24%	31%	34%	43
Revenus illicites supérieurs à \$285	16%	36%	25%	36
N =	62	42	44	148

Grapendaal, M., Leuw, E., Nelen, H., "Legalization, decriminalization and the reduction of crime" in Leuw, E., Haen-Marshall, I., *Between prohibition and Legalization. The Dutch Experiment in Drug Policy*, Amsterdam, Kluger, 1994, 233-53.

Policy Papers of the Robert Schuman Centre

96/1 René FOCH

Pour une défense de l'Europe.

La création d'une véritable

Agence européenne de l'armement

December 1996, 35 p.

97/1 Philippe C. SCHMITTER/

José I. TORREBLANCA

Old 'Foundations' and New 'Rules'

for an Enlarged European Union

May 1997, 29 p.

97/2 Horst Günter KRENZLER

The EU and Central-East Europe:

The Implications of Enlargement

in Stages

October 1997, 49 p.

97/3 Fritz W. SCHARPF

Combating Unemployment in

Continental Europe: Policy Options

under Internationalization

November 1997, 32 p.

97/4 Fritz W. SCHARPF

Balancing Positive and Negative

Integration: The Regulatory

Options for Europe

December 1997, 30 p.

98/1 Marco BUTI, Lucio R. PENCH

and Paolo SESTITO

European Unemployment: Contending

Theories and Institutional

Complexities

February 1998, 50 p.

98/2 Horst Günter KRENZLER

The Geostrategic and International

Political Implications of EU

Enlargement

March 1998, 15 p.

98/3 Claudio M. RADAELLI

Governing European Regulation:

The Challenges Ahead

May 1988, 32p.

98/4 Renaud DEHOUSSE

Citizens' Rights and the Reform of

Comitology Procedures. The Case for

a Pluralist Approach

July 1998, 24 p.

98/5 Giuliano AMATO and Judy BATT

Minority Rights and EU Enlargement to the East

September 1998, 15 p.

98/6 Horst Günter KRENZLER and

Michelle EVERSON

Preparing for the *Acquis*

Communautaire

October 1998, 29 p.

99/1 Giuliano AMATO and Judy BATT

The Long-Term Implications of EU Enlargement: Culture and National Identity

January 1999, 15 p.

99/2 Giuliano AMATO and Judy
BATT
Socio-Economic Discrepancies in the
Enlarged EU
April 1999, 15 p.

99/3 Horst Günter KRENZLER and
Susan SENIOR NELLO
Implications of the Euro for
Enlargement
May 1999, 31 p.

99/4 Giuliano AMATO and Judy
BATT
Mobility in an Enlarged European
Union
June 1999, 14 p.

99/5 Fabien JOBARD
Drogue et délinquance : quelles
politiques publiques souhaitables ?
September 1999, 55 p.

